



Informe de Progreso
Educativo
GUATEMALA

Julio 2002

Informe del Centro de Investigaciones
Económicas Nacionales, CIEN

CONTENIDOS

Misión.....	3
Agradecimientos.....	4
Informe del progreso educativo en Guatemala.....	5
I. El progreso ha sido muy lento.....	6
II. La cobertura está lejos de universalizarse.....	8
III. El desempeño de los alumnos es mediocre y tiene altos costos para el sistema.....	10
IV. La educación que reciben los niños es de baja calidad.....	11
V. No todos los niños tienen la misma oportunidad en educación.....	14
VI. Es urgente implementar estándares de desempeño.....	18
VII. Existe muy poca autonomía de las escuelas y faltan mecanismos de rendición de cuentas.....	21
VIII. Los docentes necesitan mejor formación e incentivos.....	23
IX. Hace falta aumentar y priorizar los gastos en educación.....	25
X. Recomendaciones para lograr más educación y de calidad.....	28
Anexo I. Cuadro resumen: Indicadores educativos de Guatemala.....	30
Anexo II Cuadros estadísticos.....	31
Anexo III Cálculo de las calificaciones del Informe de Progreso Educativo Guatemala 2002.....	32
Bibliografía.....	34

GRÁFICAS

Gráfica 1. Tasas brutas de matrícula por nivel educativo de Centroamérica (1997).....	7
Gráfica 2. Tasa neta de escolaridad por niveles (1991 y 2000).....	8
Gráfica 3. Población de 7 a 12 años de edad no atendida, por área geográfica y género (1999).....	9
Gráficas 4 y 5. Asistencia escolar por grupo de edad y origen étnico (1989 y 2000).....	9
Gráfica 6. Costo de la no aprobación, deserción y repitencia en el sector público de estudiantes de educación primaria (2000).....	10
Gráfica 7. Rendimiento escolar de tercer grado primaria (1997 - 2000).....	12
Gráfica 8. Rendimiento escolar de sexto grado primaria (1997 - 2000).....	12
Gráfica 9. Resultados de lectura y matemática en tercer grado por departamento (2000).....	13
Gráfica 10. Analfabetismo de la población de 15 años y más de edad (2000).....	14
Gráfica 11. Analfabetismo según etnia y género de la población de 10 años y más de edad (1989 y 2000).....	14
Gráfica 12. Escolaridad promedio y número de años requeridos para llegar a los 9 años de escolaridad de la población de 25 a 65 años (2000).....	15
Gráfica 13. Escolaridad según nivel de pobreza de la población de 18 años y más de edad (1989 y 2000).....	15
Gráfica 14. Inscripción según nivel de pobreza (2000).....	16
Gráficas 15 y 16. Escolaridad de la población de 10 años y más de edad según etnia (1989 y 2000).....	16
Gráfica 17. Gasto público en el sector educación con respecto al PIB (1990-2000).....	25
Gráfica 18. Porcentaje de gasto del Ministerio de Educación por nivel (1994-2000).....	25
Gráfica 19. Costo anual por alumno en primaria y secundaria en ambos sectores (2000).....	26

CUADROS

Cuadro 1. Indicadores de eficiencia interna 1996 y 2000.....	10
Cuadro 2. Existencia de estándares educativos.....	18
Cuadro 3. Iniciativas de evaluación escolar en Guatemala.....	20
Cuadro 4. Nivel de toma de decisiones en el sistema educativo 2000.....	21
Cuadro 1-A. Tasa neta de escolaridad según nivel y departamento en 1991 y 2000.....	31
Cuadro 2-A. Escolaridad promedio por región para personas de 14 a 65 años que no están en la escuela.....	31

RECUADROS

Recuadro 1. Mejorando la calidad de la educación.....	11
Recuadro 2. Algunos esfuerzos de educación bilingüe intercultural.....	17
Recuadro 3. Establecimiento de estándares en Centroamérica.....	19
Recuadro 4. Acciones vinculadas a las evaluaciones del PRONERE.....	20
Recuadro 5. Situación actual de las escuelas normales de maestros.....	23
Recuadro 6. Becas y subsidios.....	27

En abril de 1998, la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica, del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), publicó su primer informe titulado *El futuro está en juego*. Dos años más tarde, la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa, también del PREAL, publicó su informe *Mañana es muy tarde*, inspirado en el informe regional, pero tomando como base la situación particular de los países centroamericanos. Después de revelar las grandes deficiencias de la educación en América Latina y el Caribe, en el informe se formularon cuatro recomendaciones para mejorar la educación en la región:

1. Establecer estándares para el sistema de educación y medir el avance de su cumplimiento.
2. Otorgar a las escuelas y comunidades locales mayor control y responsabilidad respecto a la educación.
3. Fortalecer la profesión docente, mediante el incremento de los sueldos, una reforma de los sistemas de capacitación y una mayor responsabilidad de los profesores ante las comunidades que sirven.
4. Aumentar la inversión por alumno en la educación básica.

Con el fin de dar seguimiento a estas recomendaciones, PREAL decidió encomendar la preparación de informes nacionales sobre el progreso educativo en algunos países latinoamericanos. Inspirados en las calificaciones de las “libretas escolares”, estos informes han sido utilizados en otros países como una herramienta importante de rendición de cuentas. Con ellos se monitorean los cambios en el rendimiento estudiantil (generalmente a partir de los resultados de pruebas estandarizadas), junto con cambios en los insumos aportados al sistema (por ejemplo: finanzas, relación profesor/ alumno, formación de docentes, asistencia, infraestructura), con la finalidad de entender cómo los cambios en el sistema ayudan o son un obstáculo para la obtención de mejores resultados en educación. Los informes muestran, de manera general, cómo se comporta un país con respecto a otros y con respecto a su propio desempeño histórico. Al asignar un concepto o al ordenar el

desempeño, usando un sistema de calificaciones similar al que se usa en las escuelas, los padres de familia y otros interesados pueden, rápida y fácilmente, reconocer el buen funcionamiento y las áreas donde se necesita mejorar. Contando con esta información, se pueden hacer las gestiones necesarias para promover los cambios apropiados.

Los informes nacionales antes señalados complementan los informes de progreso educativo regionales, que ofrecen la mejor información disponible sobre aspectos de la educación – acceso, calidad y equidad–, esenciales para incrementar el aprendizaje; promueven la rendición de cuentas, al documentar las condiciones prevalecientes, y evalúan el progreso de las reformas en marcha; se basan en la convicción de que la transparencia es vital para una buena educación, y de que los usuarios de la misma – padres, alumnos, empresarios y miembros de la sociedad civil– tienen derecho a saber cómo se organizan las escuelas, cuánto cuestan y qué producen.

Sin embargo, estos informes regionales tienen limitaciones importantes, derivadas de la falta de datos nacionales y de comparabilidad, y, en algunos casos, de la baja calidad de los mismos. Además, en un informe de cobertura tan amplia, es imposible captar las sutilezas del contexto de la educación dentro de las fronteras de cada país. Con el fin de remediar estas deficiencias, el PREAL está trabajando con organizaciones nacionales en varios países latinoamericanos para diseñar y publicar informes nacionales sobre el progreso educativo. Estos informes están diseñados para alimentar el informe regional, y al mismo tiempo dar cuenta del contexto nacional de cada país y apoyar los esfuerzos de reforma en el progreso de sus sistemas educativos.

Este trabajo es el **Informe de Progreso Educativo Guatemala 2002** preparado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), que provee –desde una perspectiva independiente del Gobierno– información confiable y actual sobre el progreso educativo en el país. Esperamos que el mismo contribuya al debate nacional para mejorar la educación guatemalteca.

AGRADECIMIENTOS

El Informe de Progreso Educativo Guatemala 2002, es el resultado de un amplio estudio de la realidad educativa nacional. Queremos dejar constancia de nuestra gratitud a todas las personas e instituciones que, de una u otra forma, nos apoyaron en la realización del mismo. Entre ellas:

Evelyn de Segura, directora de la Unidad Coordinadora de Proyectos del Ministerio de Educación (MINEDUC); *Yelitú de Baessa*, directora del Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE) y del Instituto de Investigaciones de la Universidad del Valle de Guatemala (UVG); *Olga Marina García-Salas*, excoordinadora nacional del Proyecto Centroamericano de Estándares para Primaria (1999) y actualmente miembro del equipo de Transformación Curricular de la Dirección de Calidad y Desarrollo Educativo (DICADE), del MINEDUC; *Edgar Barrillas*, *Lorena de Argueta* y *Federico Roncal*, miembros del equipo de la DICADE; *Arabella Castro*, exministra de Educación; *Bienvenido Argueta*, decano de la Facultad de Humanidades de la Universidad Rafael Landívar (URL) y asesor del MINEDUC en la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa; *Fernando Rubio*, especialista en indicadores cuantitativos y coordinador del Proyecto MEDIR/USAID del MINEDUC; y *Julia Richards*, coordinadora de Proyectos Educativos de la USAID.

Asimismo, agradecemos a *Antjie Begeman*, consultora internacional de KFW para el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE); *Catherine Grigsby*, directora del Proyecto Movilizador de Apoyo a la Educación Maya (PROMEM), de UNESCO; *Regina de Moreno*, consultora de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales

(ASIES); *Juan Polo Huacacolqui*, encargado del Tema Educativo de la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA); *Dinno Zaghi*, director ejecutivo de la Asociación del Amigos del País; y a *Rogelio Argueta*, *Myriam Castañeda*, *Jaime López*, *Luis Fernando Paredes* y *Arnulfo Simón*, pedagogos y expertos en administración educativa.

Este trabajo fue posible gracias al apoyo técnico y financiero del PREAL, proyecto conjunto del Diálogo Interamericano y CINDE, creado en 1995, a fin de promover debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, así como buscar bases de acuerdo intelectual y técnico para solucionar problemas endémicos de la educación. Para estos efectos, el PREAL cuenta con los auspicios de la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación AVINA, el GE Fund, la Fundación Tinker y la Global Development Network, entre otros donantes.

Reconocemos, además, el invaluable apoyo que nos brindó la Fundación SOROS, para el financiamiento y difusión de este proyecto a nivel nacional. También agradecemos toda la información suministrada a la Unidad de Informática del Ministerio de Educación, al Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar, y al Proyecto MEDIR/USAID.

Muchas personas contribuyeron para lograr la conclusión de este trabajo. Agradecemos los comentarios de *Tamara Ortega Goodspeed*, coordinadora por parte del PREAL de la preparación de los informes nacionales y regionales de progreso educativo, así como los de los miembros que forman parte del CIEN que participaron en este proyecto.

INFORME DEL PROGRESO EDUCATIVO EN GUATEMALA



Durante la última década en Guatemala se tomaron varias medidas importantes para mejorar el sistema educativo nacional. Sin embargo, los esfuerzos son aún insuficientes. La información disponible en áreas claves como la cobertura, la eficiencia, la calidad, la equidad, los estándares de desempeño y las evaluaciones, la gestión administrativa y la rendición de cuentas, el perfeccionamiento docente y el financiamiento nos muestran que nos queda mucho por hacer.

Así como los estudiantes son evaluados periódicamente en las escuelas, deseamos poner en marcha un proceso similar con los resultados del sistema educativo. Nuestro objeto es señalar dónde estamos y el avance alcanzado en los últimos años. Para este fin, ofrecemos la siguiente evaluación del

progreso educativo. Se utilizarán dos metodologías: la calificación y la tendencia. La calificación analiza el grado de cumplimiento de metas previamente establecidas para el año 2000, y se utiliza una escala que va de "A" (excelente) hasta "F" (pésimo). Estas calificaciones se han tratado de construir de la forma más objetiva, y se pretende que reflejen la mejor aproximación evaluativa posible.

La tendencia evalúa el avance durante diez años (1990-2000) y su comportamiento en los últimos dos años. Las flechas señalan el progreso, el retroceso o el estancamiento de tales indicadores, ya que, a pesar de que algunas calificaciones son desalentadoras, se están haciendo esfuerzos para mejorar. (Para más detalle del cálculo ver anexo III)

Informe de Progreso Educativo: Guatemala 2002			
Indicador	Calificación	Tendencia	Comentarios
Cobertura	C	↑	No obstante hubo un aumento en la cobertura a nivel de primaria, pocos alumnos están incorporados en el nivel preescolar y sólo una cuarta parte de la población tiene acceso a la secundaria. La escolaridad promedio de la población de entre 7 y 12 años es inferior a tres años, y no cumple con los acuerdos de paz. Estamos lejos de llegar a los 9 años de cobertura que indica la Constitución.
Eficiencia	D	↓	Las tasas de deserción en todos los niveles se han incrementado, especialmente en los ciclos básico y diversificado. En el mismo período la tasa de repitencia se ha mantenido alta en la primaria. De cada 10 niños y niñas que ingresan a la escuela, menos de 3 son promovidos de 6º grado.
Calidad	D	↔	Las pruebas de rendimiento para tercero y sexto años de primaria en matemáticas y lectura muestran un resultado mediocre.
Equidad	D	↑	Aunque se ha logrado la meta de alfabetismo establecida en los acuerdos de paz para el año 2000, una tercera parte de los guatemaltecos no saben leer ni escribir. Este problema afecta especialmente a los más vulnerables, ya que de cada diez mujeres indígenas pobres, que viven en el área rural, apenas tres son alfabetas.
Estándares y evaluaciones	D	↑	En 1999 el MINEDUC elaboró los estándares educativos del nivel primario. Sin embargo, aún no se han implementado. No existen estándares del nivel secundario. Desde 1997 se iniciaron las pruebas de rendimiento para tercero y sexto grado por medio del PRONERE. Sin embargo, éstas no se aplican a todos los estudiantes, no se cuenta con el apoyo financiero por parte del MINEDUC y los resultados aún no tienen una difusión masiva y sistemática. No se participa en pruebas internacionales.
Gestión y rendición de cuentas	F	↑	La desconcentración hacia las direcciones departamentales, la creación de las gerencias y el nuevo modelo de autogestión educativa han mejorado la parte operativa del MINEDUC. Pero tan sólo el 14% de los recursos se administran descentralizadamente y cuentan con un sistema de rendición de cuentas.
Perfeccionamiento docente	F	↑	La formación inicial y la capacitación de los docentes no es suficientemente cualificada, y los incrementos salariales no están ligados al desempeño profesional. No se han reformado los contenidos académicos de las escuelas que forman a los maestros.
Financiamiento	C	↑	Aun cuando se ha aumentado el presupuesto del sector educación, logrando la meta de elevarlo a 2.5% respecto a la producción nacional, se invierte mucho menos que el promedio en la región latinoamericana. Además, tan sólo la mitad se invierte en la primaria y casi una quinta parte se asigna a la educación superior.
Escalas	↑ Progreso ↔ Estancado ↓ Retroceso		Calificación: A Excelente (90-100) B Bueno (75-89) C Regular (60-74) D Malo (30-59) F Pésimo (0-29)

Se aprueba con 60 puntos o más; se reprueba con menos de 60 puntos.

I. EL PROGRESO HA SIDO MUY LENTO

En los últimos 10 años Guatemala ha tenido grandes avances. El proceso de consolidación del sistema democrático y la firma de los acuerdos de paz han generado un clima más favorable para la educación en el país. Sin embargo, hay problemas de desarrollo económico y social. Guatemala es un país de gente joven, multilingüe y pluricultural. En el año 2000 la edad promedio era de 23 años. Más de la mitad de la población vivía en el área rural y 6 de cada 10 guatemaltecos eran pobres. Entre 1998 y 1999 más de la cuarta parte de la población eran familias con un ingreso por persona menor de un US\$1 diario, mientras que más de la mitad contaban con un ingreso inferior a US\$2 por día. Además del idioma oficial, el español, se hablan 21 idiomas mayas, el xinca y el garífuna.

Según la Constitución Política de la República de Guatemala, “la educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana”, y en ella se reconoce el derecho de todas las personas a la misma. Para asegurar el ejercicio de este derecho se establece que “es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna”. A pesar de este mandato constitucional, actualmente más de medio millón de niños, de entre 5 y 14 años, no asisten a la escuela. La mayoría de ellos viven en las zonas rurales, donde la población es mayoritariamente indígena y pobre.

Guatemala tiene una de las tasas de analfabetismo más altas de Latinoamérica. En el año 2000 se estimaba que tres de cada 10 personas mayores de 15 años no sabían leer ni escribir. Una tercera parte de la población que trabaja no tenía instrucción alguna, y sólo el 20% de los trabajadores habían completado la primaria. Esto se traduce en escasa productividad, bajos salarios y progresiva pobreza.

Si se compara la situación educativa de Guatemala con el del resto de países centroamericanos, resulta que es el peor país de la región, ya que presenta los índices más bajos de cobertura, especialmente en relación con Costa Rica y Panamá. (Ver gráfica 1)

La educación es una herramienta clave para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico

sostenible en el país. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial para Guatemala, demuestra que a más número de años de educación, mayor es el consumo. Si alguien de un hogar tiene educación primaria completa, puede consumir una cuarta parte más que el que no la tiene. Si la persona completó la secundaria el consumo se duplica. Los mejores resultados se presentan cuando en un hogar hay dos o más personas con estudios de secundaria, ya que su consumo se incrementa hasta un 66% más que el hogar que no cuenta con personas educadas formalmente. Hablar y entender español también es importante. Los hogares indígenas cuyos integrantes hablan el español tienen 17% más de consumo que los hogares indígenas integrados solo por maya-hablantes. Actualmente la escolaridad promedio de un guatemalteco mayor de 25 años, en el área urbana, es de alrededor de seis años, mientras que la de uno que vive en el área rural es de dos años. Es importante que los indígenas dispongan de educación, ya que actualmente tienen en promedio menos de dos años de escolaridad, mientras que los no-indígenas tienen cinco.

El mismo estudio señala también que tres cuartas partes de la desigualdad en el consumo de los guatemaltecos se explica por la disparidad en la educación, el trabajo, la vivienda, los servicios básicos y la tierra. Lo más interesante es que la educación es la variable más importante, representando más del 50% de todas las desigualdades.

Por lo tanto, tener más y mejor educación no sólo permitiría sacar a la mayoría de la población de la pobreza, sino que con ella se lograría una mayor igualdad de oportunidades.

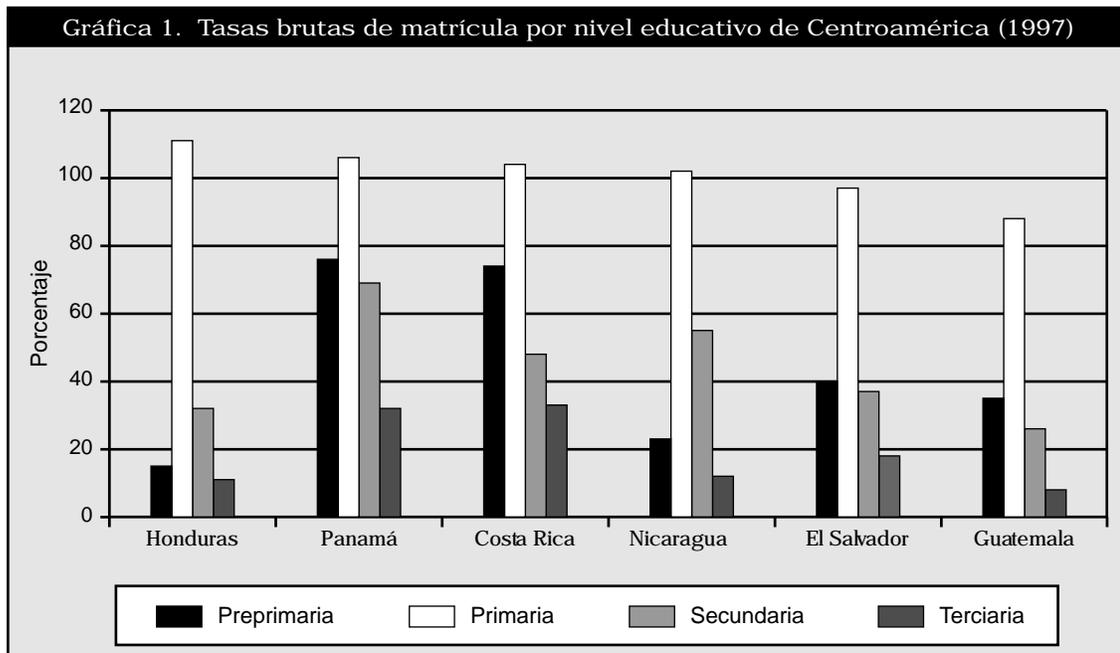
Con la suscripción de los acuerdos de paz el Gobierno adquirió el compromiso de aumentar el gasto en educación hasta llegar al 2.46% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2000, facilitar el acceso a toda la población entre 7 y 12 años de edad a por lo menos tres años de escolaridad, lograr una tasa de alfabetismo de un 70% y favorecer la incorporación y retención de los niños en el sistema educativo mediante la participación efectiva de las comunidades y de los padres de familia en los procesos educativos, el

nombramiento de los maestros y la definición del calendario escolar, entre otras medidas. También se proponía impulsar las escuelas mayas y consolidar el Programa Nacional Bilingüe Intercultural (PRONEBI).

Se han logrado avances en estos temas; sin embargo, no es suficiente, si nos comparamos con otros países del mundo.

Nuestra educación es realmente deficiente y la preocupación principal se centra en las oportunidades que se pueden tener en un mundo globalizado, donde el conocimiento se duplica cada 18 meses.

A continuación se presenta un análisis del progreso educativo en el país, en sus más importantes aspectos.



Fuente: World Development Indicators 2000, World Bank.

Nota: Las definiciones de matrícula por nivel educativo son las establecidas por UNESCO.

II. LA COBERTURA ESTÁ LEJOS DE UNIVERSALIZARSE (C)

Guatemala no cuenta con la cobertura universal para los primeros años de la primaria. La cobertura registró un aumento en todos los niveles educativos, especialmente en la primaria y preprimaria. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, aún no son universales y menos de la tercera parte de la población en edad escolar accede a secundaria.

Según la Constitución Política de la República, "todos los guatemaltecos tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica". En los últimos diez años el Ministerio de Educación (MINEDUC) ha concentrado sus esfuerzos en aumentar la cobertura tanto en la educación preprimaria como en la primaria. Dicha cobertura se ha visto incrementada; sin embargo, aún es insuficiente en relación con la población total en edad escolar (ver gráfica 2). Por ejemplo: el año 2000 sólo una tercera parte de los niños de entre 4 y 6 años cursaron la preprimaria. Para que la primaria sea universal, hace falta incorporar al sistema a la quinta parte de los niños de entre 7 y 12 años. Solamente uno de cada diez niños que entran a la escuela es promovido del nivel medio al ciclo diversificado. La tasa neta de escolaridad, según nivel, varía por departamento. (Ver anexo II, Cuadro 1-A)

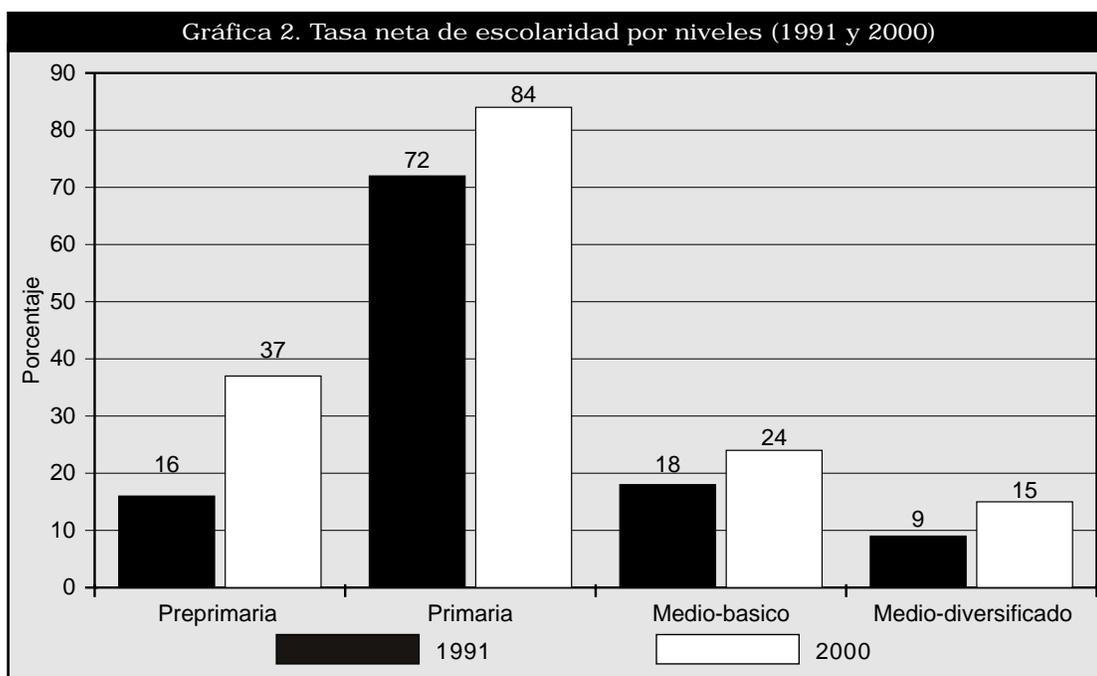
La expansión de la educación primaria ha sido resultado de un esfuerzo del MINEDUC por ampliar la cobertura en el área rural. En el año 2000 el sector público ofreció el 88% del servicio de la educación primaria, siendo las escuelas de autogestión la principal estrategia de aumento de cobertura en primaria durante los últimos 5 años. En el nivel medio (básico y diversificado) el sector privado ha sido el mayor proveedor de servicios en más del 50% del total.

Los acuerdos de paz se han cumplido parcialmente.

En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, de los acuerdos de paz, el Gobierno se comprometió a facilitar el acceso de toda la población de entre 7 y 12 años de edad, a por lo menos tres años de escolaridad, antes del año 2000.

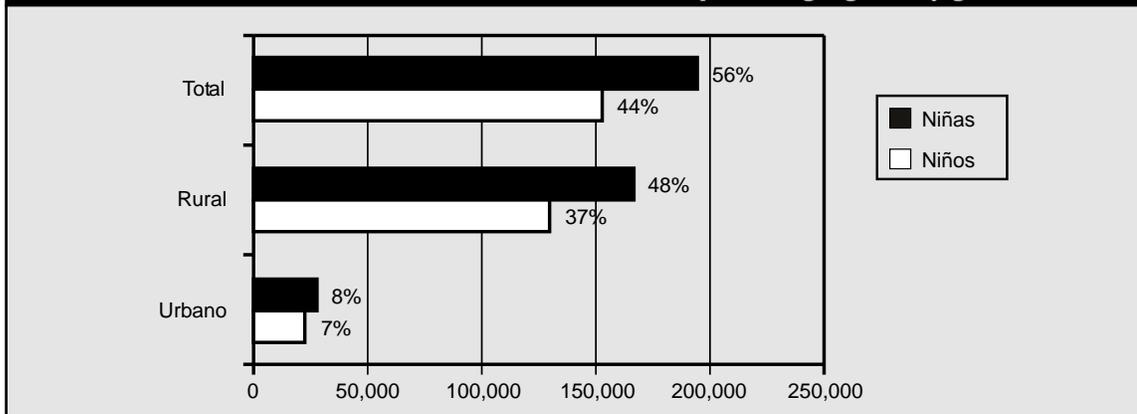
Sin embargo, la escolaridad promedio de esta población fue de 2.2 años.

Si se analiza desde la perspectiva de género y localización geográfica, la mayoría de los no inscritos son niñas (56%) pertenecientes al área rural. (Ver gráfica 3)



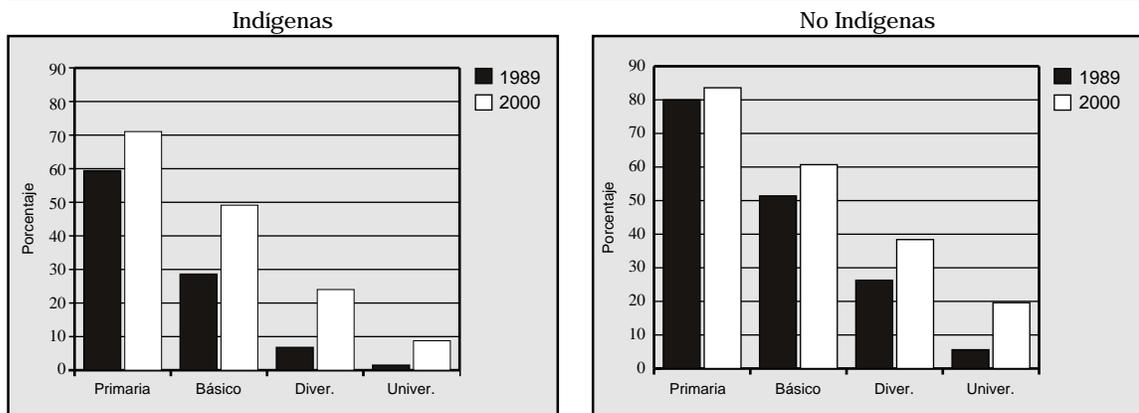
Fuente: Anuarios Estadísticos de la Educación 1991 y 2000, MINEDUC.

Gráfica 3. Población de 7 a 12 años de edad no atendida, por área geográfica y género (1999)



Fuente UDI-MINEDUC, Proyecto MEDIR-USAID, 1999.

Gráficas 4 y 5. Asistencia escolar por grupo de edad y origen étnico (1989 y 2000)



Fuente: Cálculos propios a partir de Guatemala, Basic Education Strategy: Equity and Efficiency in Education, World Bank 1995 y Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2000, INE.

En 1989 la población indígena tenía menos acceso a la educación que actualmente. En 1989 sólo 6 de cada 10 niños asistían a la escuela primaria. Sin embargo, el año 2000 la asistencia escolar mejoró en un 10% en este sector de la población, llegando a 7 de cada 10 niños. La asistencia de la población no indígena a la escuela primaria se ha mantenido similar en este periodo. (Ver gráficas 4 y 5)

Los niños no reciben el número de días de clase estipulados.

La enseñanza en el sistema educativo guatemalteco sigue siendo considerada como “tradicional” (donde el maestro dicta y el alumno copia), y los parámetros de rendimiento son de menor calidad, sin tomar en cuenta los ejes transversales de interculturalidad y género.

El número de horas que los alumnos asisten a clases depende de la *jornada escolar* dentro del ciclo lectivo (180 días de clase como mínimo). Un estudio del Proyecto Medir señala que en el año 2000 el promedio de días de clase que los niños de las escuelas públicas recibían en el área rural era de 135 (una cuarta parte menos de lo estipulado).

Además, se ha determinado que tan sólo el 38% del tiempo en el aula es utilizado para actividades de aprendizaje no tradicional (aprendizaje corporativo, lecto-escritura dinámica, construcción del pensamiento lógico-matemático, computación y otros). El 40% es invertido en actividades tradicionales (prestar atención al docente, copia y repetición). El 22% del tiempo, o sea una de cada cinco horas de estudio, los estudiantes no hacen nada.

III. EL DESEMPEÑO DE LOS ALUMNOS ES MEDIOCRE Y TIENE ALTOS COSTOS PARA EL SISTEMA (D)

La deserción (abandono del sistema educativo durante el año lectivo) y la repitencia son factores que inciden directamente en la eficiencia del sistema escolar. Del año 1996 al 2000 las tasas de deserción en todos los niveles se han incrementado, especialmente en los ciclos básico y diversificado. En el mismo período la tasa de repitencia se ha mantenido alta en la primaria (ver cuadro 1). De cada 10 niños y niñas que ingresan a la escuela, menos de 3 son promovidos de 6º. grado. El problema más grave se encuentra en el área rural, ya que de cada 10 niños y niñas que ingresan a la escuela, sólo 3 llegan al tercer grado y apenas dos son promovidos del sexto grado. Para las niñas del área rural la situación es más dramática, ya que 21 de 100 niños son promovidos del sexto grado, mientras que sólo 17 niñas de 100 lo logran.

Como se puede observar en el cuadro 1, las tasas de promoción en todos los niveles ha aumentado de 1996 al 2000, pero la tasa de deserción también se incrementó, lo que indica que posiblemente los esfuerzos de aumento en la cobertura se ven limitados, debido a que más niños abandonan la escuela.

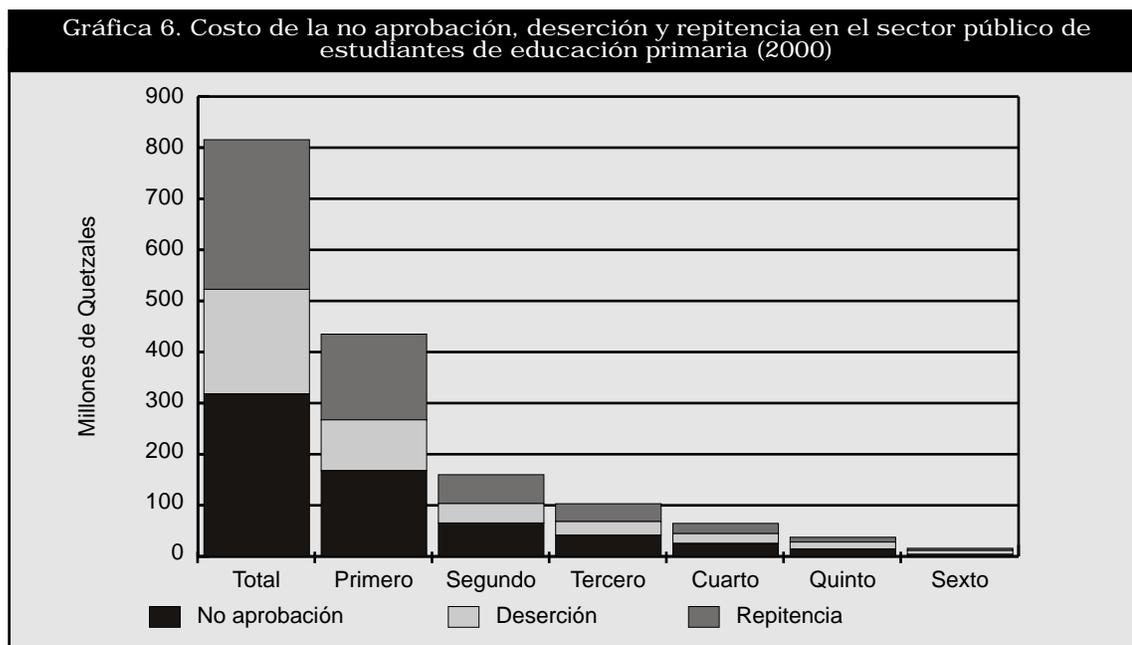
El rendimiento de los alumnos es bajo y tiene altos costos para el sistema.

La no aprobación, la deserción y la repitencia de alumnos en el sector público del año 2000 representó costos elevados para el Gobierno. En educación primaria, tuvo un costo de Q.815.4 millones, que equivalieron al 58% del presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación respecto al nivel primario (ver gráfica 6).

Cuadro 1. Indicadores de eficiencia interna 1996 y 2000

Nivel Educativo	Promoción		Deserción		Repitencia	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
Preprimaria	67.3%*	81.9%	9.5%	18.0%	14.8%*	N/d
Primaria	74.5%	82.2%	8.2%	10.4%	15.3%	14.5%
Básico	45.0%	54.0%	4.7%	14.4%	4.3%	3.7%
Diversificado	60.0%	65.6%	3.1%	14.4%	n/d	1.4%

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Educación 1996 y 2000, MINEDUC. *Sólo incluye preprimaria bilingüe.



Fuente: Proyecto MEDIR-USAID.

IV. LA EDUCACION QUE RECIBEN LOS NIÑOS ES DE BAJA CALIDAD (D)

El producto más importante de la educación debiera ser el aprendizaje de los alumnos. En la última década, particularmente en los últimos cinco años, se implementaron algunos programas y actividades con el fin de mejorar la calidad de la educación (ver recuadro 1). Sin embargo, la opinión más generalizada en cualquiera de los ámbitos sociales es que “la educación que imparte el sistema educativo nacional es de baja calidad”. Dicha apreciación no sólo incluye al sector público (nivel de primaria), sino también al sector privado (nivel medio-ciclo diversificado). Los resultados de las pruebas nacionales que se han

aplicado hasta el momento permiten hacer comparaciones entre diferentes departamentos del país y entre distintos programas, pero es difícil determinar si se están logrando los objetivos propuestos en un determinado programa y, mucho menos, afirmar o negar científicamente que “toda” la educación sea de mala calidad. Además, Guatemala no participa en pruebas internacionales de evaluación, por lo que no se puede comparar la calidad de nuestra educación con la de otras naciones. En el futuro podrían incluirse los resultados obtenidos en las evaluaciones de la educación superior, así como del rendimiento laboral.

Recuadro 1. MEJORARNDO LA CALIDAD DE LA EDUCACION

Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar –PRONERE–

Implementado desde 1997, bajo la responsabilidad de la Universidad del Valle de Guatemala. En las pruebas del PRONERE se evalúan las áreas de lectura y matemáticas en el 3º y 6º grados de primaria (aunque también se hicieron pruebas piloto para 3º Básico y 5º curso de diversificado). Para ello utiliza una escala porcentual de cinco niveles de dominio: no dominio (0-19), dominio bajo (20-39), dominio medio (40-59), dominio alto (60-79) y dominio completo (80-100). Sin embargo, oficialmente, en el sistema escolar el mínimo para aprobar una asignatura es de 60 puntos como promedio en la escala de 0 a 100.

Programa de Escuelas para la Excelencia:

Este programa se desarrolló en 20 Escuelas Normales del país y en 76 Escuelas de Aplicación, como una estrategia fundamental para el fortalecimiento de los programas de formación docente. El programa refuerza el desarrollo de destrezas de pensamiento, así como los ejes curriculares de matemáticas, lecto escritura, democracia y derechos humanos, interculturalidad, educación a la niñez y educación ambiental. Involucra técnicas para razonar y reflexionar, a la vez que enseña destrezas para trabajar en equipo y mantener buenas relaciones con los demás (...) El programa fue financiado conjuntamente por el Fondo de Inversión Social –FIS– y el MINEDUC, y ejecutado por el ministerio con el apoyo de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales –ASIES–. Durante 1998 se capacitaron 1,338 facilitadores de escuelas de aplicación y normales. Además se distribuyeron 22,110 textos con los temas: “Llaves del Pensamiento”, “Preguntas Poderosas”, “Desarrollo del Pensamiento” y “Los 7 Hábitos de Alta Efectividad”.

Programa de Escuelas Calidad “B’e”

Este programa fue impulsado durante 1998 por la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, como una experiencia piloto donde se espera sistematizar alternativas metodológicas para mejorar la calidad educativa y pertinencia de los servicios bilingües. Las mismas propician la participación creativa, reflexiva y dinámica, basada en patrones culturales mayas. El término “B’e” significa destino, viaje, travesía, trayecto. Es un término comprensible en casi todos los idiomas mayas (...) Las escuelas “B’e” se han establecido para consolidar la metodología activa, de una forma adecuada a la educación bilingüe, intercultural y multiétnica. En 1998 funcionaron 46 escuelas de este programa, en las cuales se atendieron 9,440 alumnos en los niveles preprimario y primario, y en ellas laboraron 373 docentes en 11 departamentos.

Serie “Camino a la Excelencia”

Comprende un texto de aprestamiento para el nivel preprimario y textos de Matemáticas, Lenguaje, Ciencias Naturales y Estudios Sociales para el nivel primario. En el primer trimestre de 1998 se distribuyeron 4,958,080 textos a los alumnos de todas las escuelas de dichos niveles. Adicionalmente, se les dotó de una “bolsa mínima de útiles escolares”. Se atendieron en total 1,320,145 estudiantes. En 1999 se imprimieron 3,772,600 textos y se adquirieron 8,440,026 cuadernos. La población beneficiada fue de 1,084,650 niños de preprimaria y primaria.

Otros programas

También se han iniciado programas como Educación en Computación, Escuelas Saludables, Educación Cívica y Valores, Bienestar Estudiantil y Educación Especial, Materiales Educativos Bilingües y Capacitación Docente.

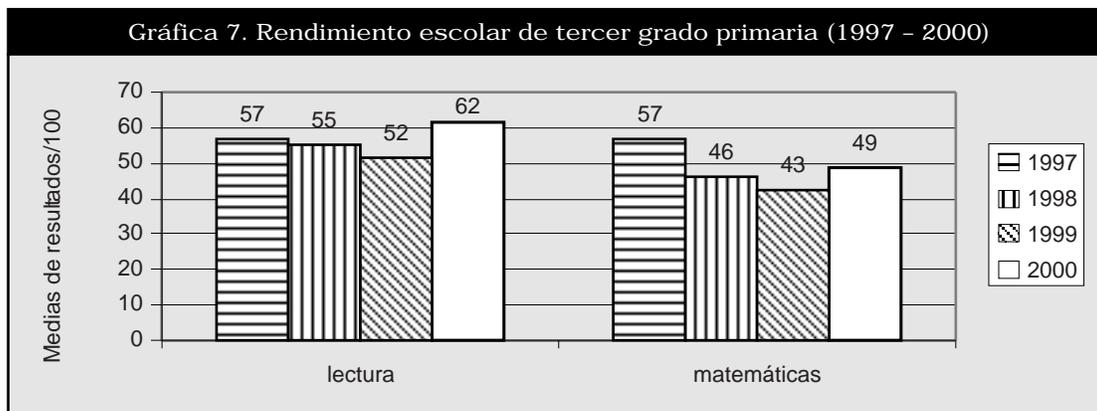
Los resultados de pruebas nacionales muestran bajo conocimiento en matemáticas y lenguaje.

En 1997 el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE) aplicó pruebas de rendimiento escolar en una fase piloto a una muestra de estudiantes de tercero y sexto grados de primaria de centros educativos privados, públicos, urbanos y rurales. Desde 1998 se realizan muestras representativas. Los resultados del PRONERE en el año 2000 revelaron una mejora, en términos generales, en lectura y matemáticas, respecto a 1999, tanto en el área urbana como en la rural, con predominio de la urbana. En tercer grado los rendimientos más altos se dieron en lectura, mientras que en sexto grado lo fueron en matemáticas. La disminución en el rendimiento de lectura en sexto grado va estrechamente ligada con el nivel de comprensión de las matemáticas. Las pruebas han revelado que los alumnos mejoran en la resolución de operaciones matemáticas

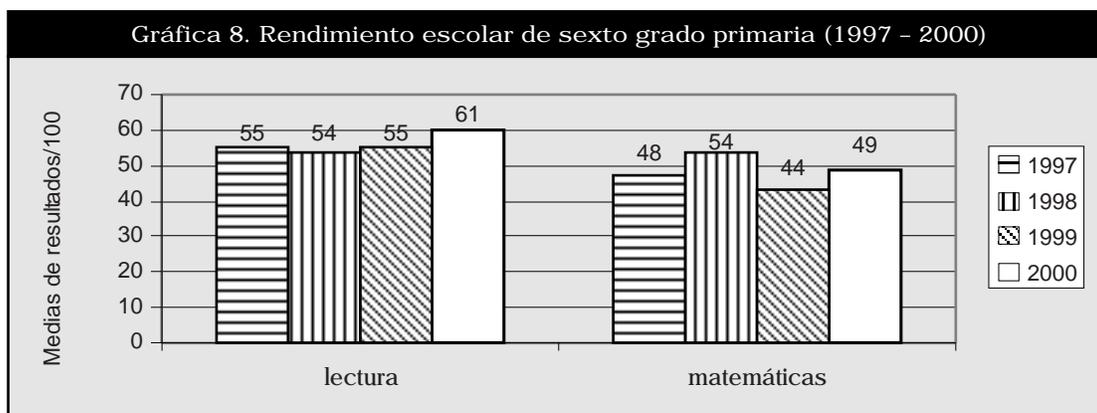
fundamentales, especialmente en la suma; pero no así en la solución de problemas, lo cual implica un esfuerzo de lectura comprensiva. (Ver gráficas 7 y 8)

Al analizar los resultados por áreas y departamentos, éstos señalan que en el área urbana, tanto en 3º como en 6º de primaria, los estudiantes de Guatemala tienen los más altos niveles de rendimiento en lectura y en matemáticas. Y, en el área rural, además de los del departamento de Guatemala, los estudiantes de Santa Rosa y Sacatepéquez tienen las mejores calificaciones. En la gráfica 9 se presentan los resultados de las evaluaciones de lectura y matemáticas de tercer grado de primaria por departamento del año 2000.

En lectura sólo en cuatro departamentos los estudiantes, en promedio, alcanzaron una nota arriba de 65 puntos. En la evaluación de matemáticas ningún departamento muestra resultados por arriba de 55 puntos.



Fuente: Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar.



Fuente: Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar.

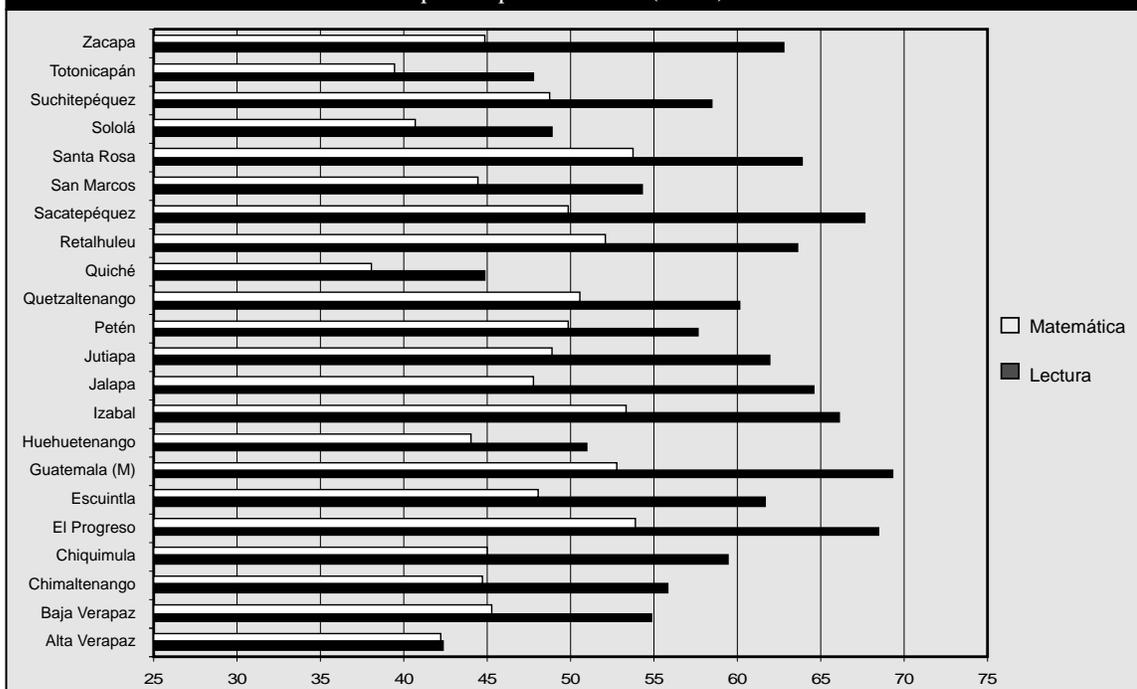
También se ha podido determinar que los alumnos que reportaron haber asistido a preprimaria, generalmente niños provenientes de áreas urbanas, obtuvieron mejores resultados en lectura que los que no tuvieron acceso a dicha educación. Sin embargo, en los resultados del año 2000, la diferencia en el área rural es poca en relación con la urbana. Por ejemplo, en sexto grado de primaria, en lectura la diferencia fue de 8 puntos (rural 44 vs. urbana 52), y en matemáticas de 5 puntos (rural 57 vs. urbana 62). De cualquier forma, un aspecto que incide directamente en el rendimiento de los alumnos en sus primeros años de escuela es la educación de los padres de familia, que tiende a ser menor en las áreas rurales.

No existe gran diferencia en la calidad educativa entre el sector público y el privado. Al analizar los resultados de una prueba con alumnos de 6° grado de primaria en el 2000, se encontró que en lectura existe una diferencia de 8 puntos a favor de los colegios privados; sin embargo, en matemáticas la diferencia es de 3. Aun cuando la percepción general ha sido siempre que los alumnos que asisten al sector privado rinden mejor que los del sector público, ya sea porque cuentan con docentes mejor preparados o porque tienen mejores recursos educativos, al medir los

resultados, éstos siempre están por debajo de lo esperado, especialmente si se toma en cuenta que la nota mínima que el MINEDUC establece para ser promovido al grado inmediato superior es de 60/100 puntos, y el resultado para sexto año en el área rural, de las escuelas del sector privado, en lectura fue de 54 y en matemáticas de 66.

Los resultados de los exámenes de admisión que las universidades realizan a los egresados del ciclo diversificado - nivel medio también muestran que tanto la educación pública como la privada son "mediocres". Por ejemplo, en el año 2001 el 75% de los estudiantes que se sometieron a las pruebas de conocimientos básicos para ingresar en la Universidad de San Carlos de Guatemala fracasaron en su primer intento. Al final de las cuatro oportunidades, el 51% de los aspirantes aprobaron las pruebas. Los mejores resultados fueron obtenidos por estudiantes graduados en colegios religiosos (católicos) y laicos de mayor prestigio. Es importante hacer notar que únicamente un instituto público figuró entre los centros educativos que lograron más del 64% de aprobación, lo que indica que aún existe una ventaja a favor de las escuelas privadas en este nivel, aunque su rendimiento sigue por debajo de lo esperado.

Gráfica 9. Resultados de lectura y matemática en tercer grado de primaria por departamento (2000)



Fuente: Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar.

V. NO TODOS LOS NIÑOS TIENEN LA MISMA OPORTUNIDAD EN EDUCACIÓN (D)

En términos generales, los pobres tienen menos acceso a la educación. Esto se puede observar tanto en las tasas de analfabetismo como en la cobertura y en niveles de escolaridad promedio. Las mujeres pobres que viven en el área rural son las más afectadas. Al analizar los datos más recientes generados en Guatemala (año 2000), se encuentra que el analfabetismo fue de un 32%; concentrándose en el área rural un 78%. Dos de cada 10 hombres son analfabetas, mientras que esto se duplica en cuanto a las mujeres. La mitad de los indígenas son analfabetas. El pobre tiene más probabilidad de ser analfabeto que el no pobre. (Ver gráfica 10)

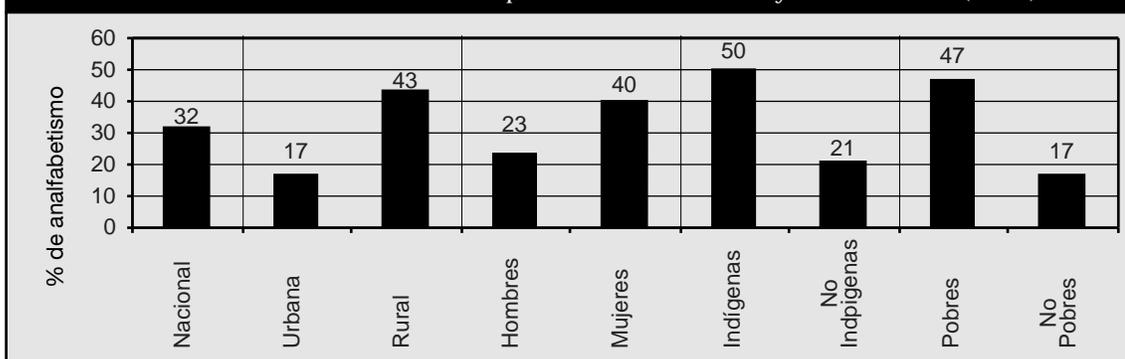
El analfabetismo en la población de 10 años en adelante disminuyó de 1989 al 2000. Sin embargo, la tendencia se mantuvo: la población no indígena masculina presentó los índices más bajos (24% en 1989 y 14% en el año 2000). El mayor índice de analfabetismo se presentó entre la población indígena femenina (81% en 1989 y 57% en el año 2000). En términos generales, los niveles de analfabetismo en

la población indígena se han mantenido más altos que entre la no indígena. (Ver gráfica 11)

Los trabajadores tienen poca educación, especialmente los más pobres.

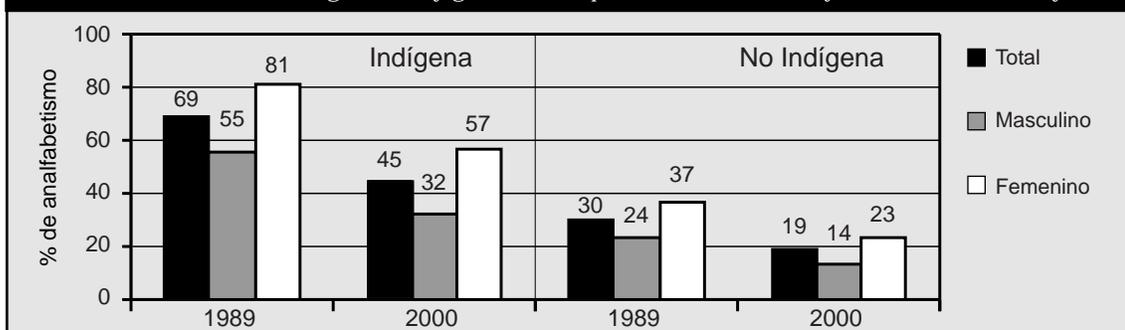
El año 2000 la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo (población de entre 25 y 65 años de edad) fue de 4.0 años: en el área rural fue de 2.1 y en la urbana de 6.4, con una diferencia de más de cuatro años. La población no indígena ha recibido tres veces más educación que la indígena y los hombres tienen aproximadamente un año más de educación que las mujeres. La población pobre tiene la escolaridad más baja; no llega ni a los dos años. Partiendo de que los habitantes tienen el derecho y la obligación de cursar nueve años de escolaridad, los resultados son muy inferiores al esperado. La gráfica 12 muestra el número de años requerido por cada categoría de población para alcanzar los nueve años de escolaridad. (La escolaridad promedio por región se puede encontrar en el anexo II, cuadro 2-A)

Gráfica 10. Analfabetismo de la población de 15 años y más de edad (2000)



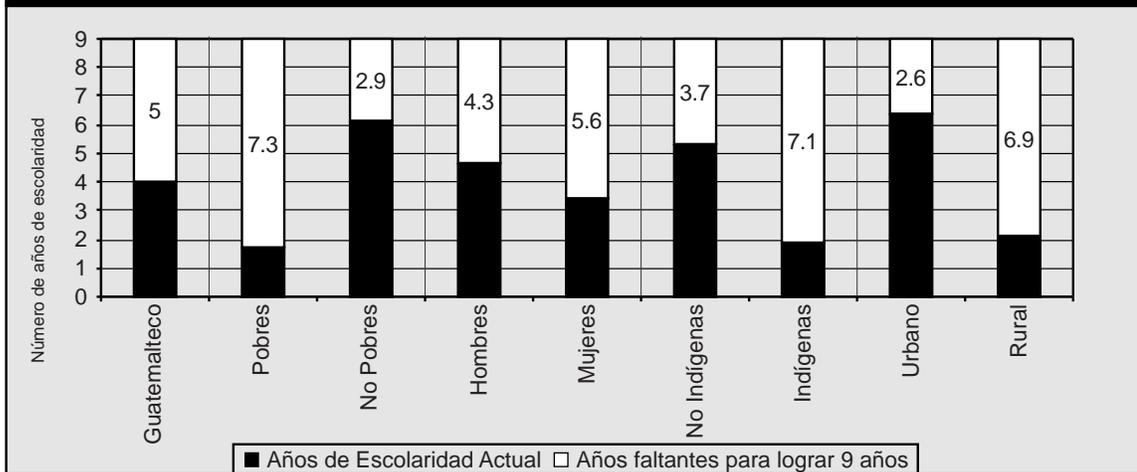
Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2000, INE.

Gráfica 11. Analfabetismo según etnia y género de la población de 10 años y más de edad (1989 y 2000)



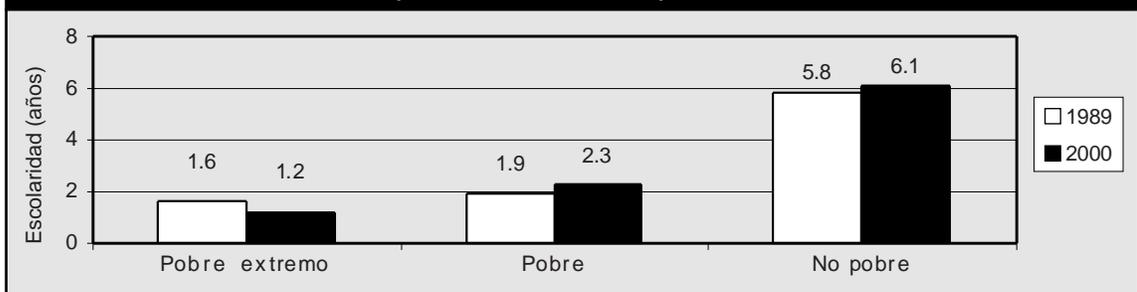
Fuente: Guatemala, Basic Education Strategy: Equity and Efficiency in Education, World Bank 1995 y cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2000, INE.

Gráfica 12. Escolaridad promedio y número de años requeridos para llegar a los 9 años de escolaridad de la población de 25 a 65 años (2000)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de la Encuesta Nacional Sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2000, INE.

Gráfica 13. Escolaridad según nivel de pobreza de la población de 18 años y más de edad (1989 y 2000)



Fuente: Guatemala An Assessment of Poverty, World Bank 1995 y cálculos propios a partir de la base de datos de la Encuesta Nacional Sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2000, INE.

Los pobres tienen menos escolaridad.

El acceso a la educación se complica cuando el niño no tiene recursos. El año 2000 un guatemalteco no pobre mayor de 18 años cursó 6 años de escolaridad, mientras uno en condición de pobreza tan sólo logró 2.3 años de escolaridad. El panorama se complica aún más con la población en extrema pobreza. Como se puede observar en la gráfica 13, del año 1989 al 2000 esta población obtuvo menos oportunidades, y de una década a la otra la escolaridad disminuyó de 1.6 a 1.2 años.

Este problema comienza desde la inscripción, ya que apenas 7 de cada 10 niños en extrema pobreza están inscritos en la primaria. Solamente un 3% asiste a la secundaria y la probabilidad de que asistan a la universidad es casi nula. (Ver gráfica 14)

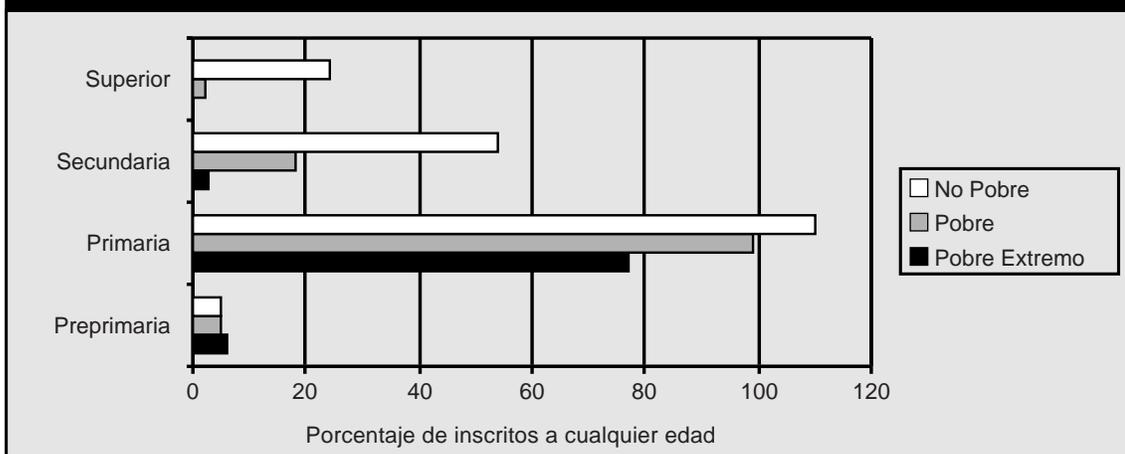
La escolaridad de la población indígena es baja.

Es importante señalar que se están haciendo esfuerzos para mejorar estos indicadores, aunque son insuficientes. Por ejemplo, la escolaridad de la población de 10 años y más aumentó de 1989 al año 2000. En la población indígena pasó de 1.3 a 2.6 años y en la no indígena de 4.2 a 6.2. Sin embargo, la población indígena (masculina y femenina) sigue presentando niveles más bajos de escolaridad que la no indígena. (Ver gráficas 15 y 16)

La falta de educación bilingüe adecuada impide que la educación llegue a las poblaciones indígenas.

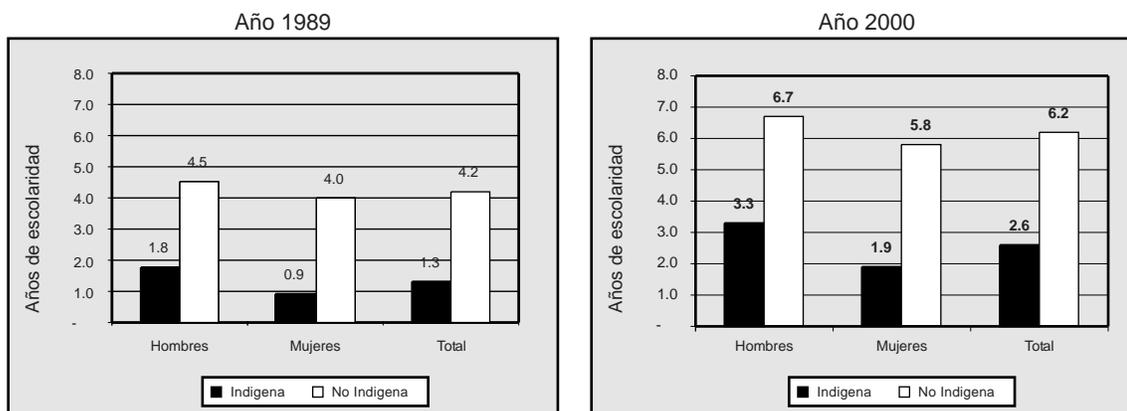
En Guatemala hay más de 900,000 niños y niñas mayahablantes de 6 a 12 años de edad en doce departamentos. La educación bilingüe en Guatemala

Gráfica 14. Inscripción según nivel de pobreza (2000)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de la Encuesta Nacional Sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2000, INE.

Gráficas 15 y 16. Escolaridad de la población de 10 años y más de edad según etnia (1989 y 2000)



Fuente: Guatemala, Basic Education Strategy: Equity and Efficiency in Education, World Bank 1995 y cálculos propios a partir de la base de datos de la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2000, INE.

fue institucionalizada en 1984, y respaldada por la nueva Constitución de la República en 1985. Durante la década de los 90 se impulsaron diversos programas bilingües, tanto en el ámbito oficial como en el privado, con el apoyo de la cooperación internacional (ver recuadro 2). Las iniciativas de educación bilingüe han estado dirigidas específicamente al pueblo “maya” de las etnias Quiché, Kaqchikel, Q’eqchi’ y Mam.

Después de firmar los acuerdos de paz, la educación bilingüe intercultural ha empezado a cobrar más fuerza, principalmente en el nivel preprimario y primario, como en la educación de adultos. Sin embargo, en 1999 sólo un 22% de la niñez mayahablante de entre 7 y 12 años recibió “educación bilingüe intercultural”; es decir, el 78% restante asistió a escuelas donde se

impartieron clases sólo en español. Aun así, si se toma en cuenta que el 39% de la población guatemalteca es indígena, la cobertura ha sido mínima.

La Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) es la entidad responsable de velar por la educación bilingüe intercultural dentro del sistema de educación nacional. Hasta 1999 sólo 12 de los 22 departamentos, 135 de 331 municipios y 13 de 23 comunidades lingüísticas estaban cubiertos por DIGEBI.

Además, del total de establecimientos de primaria a nivel nacional, sólo el 16% era abarcado por DIGEBI, y los maestros bilingües representaban un 12% del total de los que integran el magisterio nacional.

Recuadro 2. ALGUNOS ESFUERZOS DE EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL

Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural –PRONEBI-

Fundado en 1984, este programa atendió en 1991 a 400 escuelas completas (ofrecían educación bilingüe de preprimaria a 4º grado) y 400 escuelas incompletas (educación bilingüe solo en preprimaria). En 1994 se atendieron 180,844 niños y niñas mayahablantes en 1089 escuelas (512 completas y 577 incompletas), en doce comunidades lingüísticas. Además se capacitó en educación bilingüe a 806 promotores, 1,600 maestros, 16 técnicos para capacitar maestros y 50 supervisores. Asimismo produjeron 30,775 unidades de materiales y recursos didácticos en los cuatro idiomas mayas mayoritarios.

Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI-

En 1995 el PRONEBI pasó a ser la DIGEBI, con el fin de desarrollar en los pueblos mayas, garífuna y xinca un bilingüismo equilibrado y eficiente. Entre sus logros cabe destacar que en 1999 ya se había extendido a once departamentos del país. En 1998 atendió el 90.1% de los niños mayahablantes inscritos en preprimaria, y al 5.6 % en primaria.

Franja de Lengua y Cultura Maya.

Diseñado en 1989 por el Instituto de Lingüística de la Universidad Rafael Landívar, como parte del Programa de Desarrollo Integral de la Población Maya –PRODIPMA-, financiado por AID. La propuesta se aplicó en cinco escuelas urbanas y siete secciones de los cuatro municipios de Chimaltenango, todos del grupo étnico kaqchikel, con la colaboración de siete maestras voluntarias y cinco escritores. En 1999 la franja se había extendido hasta 3º de primaria, abarcando 800 niños, y 17 maestros trabajaban en los municipios de Santo Domingo Xenacoj, Santiago Sacatepéquez, San Juan Comalapa y Patzún.

Proyecto Movilizador de Apoyo a la Educación Maya –PROMEM-

Aprobado en 1995 con el auspicio de UNESCO y los Países Bajos, promueve la educación indígena e intercultural dentro del marco de la reforma educativa, y contribuye a consolidar las capacidades institucionales y técnicas del MINEDUC en esta materia, así como del Consejo de Educación Maya (CNEM) y de sus 27 organizaciones afiliadas. Para lograr sus fines han sido creadas Unidades Locales de Educación Maya (ULEM), articuladas en redes educativas apoyadas por las Unidades Mayas de Innovación Educativa. Espera lograr la formación de 200 catedráticos de escuelas normales, oficiales y comunitarias, en educación maya y bilingüe intercultural, así como de 180 educadores comunitarios y 150 líderes comunitarios del CNEM.

Proyecto de Acceso a la Educación Bilingüe Intercultural –PAEBI-

Desarrollado por World Learning en el departamento de Quiché, y financiado por USAID, con la finalidad de fortalecer y llevar calidad al proceso educativo de los niños y niñas del área rural. Para el efecto se han desarrollado programas bilingües para preprimaria, 1º y 2º de primaria, y se han organizado diplomados para maestros de educación bilingüe intercultural, apoyando así el trabajo de la DIGEBI. La meta es capacitar a unos 1200 maestros hasta el año 2003. Asimismo, el programa ha empezado a extenderse al ciclo básico del nivel medio.

Asociación Eduquemos a la Niña –AEN-

Legalmente reconocida en 1994, sus orígenes se remontan a 1991 con el auspicio de la USAID, el PNUD y la Oficina de la Mujer (Ministerio de Trabajo). De 1997 a 2000 administró el Programa de Becas para Niñas del Área Rural, del MINEDUC. Hasta el año 2000, las niñas beneficiadas fueron 50.770, de 13 departamentos del país (Petén, Huehuetenango, Sololá, Totonicapán, San Marcos, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chimaltenango, Quiché, Chiquimula, Suchitepéquez, Jalapa y Zacapa). Actualmente se educa a 2,500 niñas del departamento de Quiché, con fondos donados por USAID.

Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica- IGER-

Fundado en 1979, como un sistema de educación a distancia para la enseñanza del español, mediante el programa "El Maestro en Casa". En términos generales cuenta con unos 2500 maestros orientadores voluntarios y 600 centros de orientación. En 1992 se amplió a cinco idiomas mayas (Q'eqchi', K'iche', Ixil, Mam y Kaqchikel). En 1998 atendió a 13,969 personas de ambos géneros en la primaria y a 17,851 del ciclo básico del nivel medio.

VI. ES URGENTE IMPLEMENTAR ESTÁNDARES DE DESEMPEÑO (D)

Un sistema de estándares consensuados, ampliamente conocidos y ligados directamente a los varios componentes del sistema educativo es vital tanto para monitorear el progreso educativo, como para facilitar la rendición de cuentas y conocer hacia dónde debemos avanzar.

Es necesario que se establezcan estándares de desempeño (en todo nivel) para poder medir dónde está el proceso de reforma y hacia dónde se dirige. Durante once años se han venido recolectando datos y entregando reportes sistemáticamente, conocidos como “Anuarios Estadísticos de la Educación” del MINEDUC. Pero en cuanto a los *indicadores cualitativos*, aún no se han implementado criterios mínimos que nos indiquen qué debe saber un alumno al término de cada grado y cómo lo debió aprender, ni se ha sistematizado ni universalizado una prueba nacional del rendimiento escolar. Tampoco se han especificado los recursos necesarios para asegurar que los niños puedan cumplir con estos estándares (ver cuadro 2).

En 1999, el MINEDUC designó un equipo técnico para elaborar los estándares educativos de primaria, como parte de un proyecto regional impulsado por la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI– a través de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana-CECC- (ver recuadro 3). Si su formulación y validación no fue tan fácil en aquel momento, por la diversidad de criterios en los sectores consultados, más difícil ha sido su implementación. Sin embargo, en la actualidad dichos estándares se están tomando en cuenta en el proceso de transformación curricular. Algunas causas que han imposibilitado avanzar en la implementación de estándares educativos son: la atención se centró en la cobertura de primaria; la complejidad del contexto socio-económico guatemalteco (además de la población ladina, se reconoce la existencia de los pueblos mayas –cerca de 21 etnias-, garífuna y xinca; altos niveles de pobreza en las poblaciones rurales indígenas); y que los distintos gobiernos no han permitido dar continuidad a las políticas educativas orientadas a la calidad.

Cuadro 2. EXISTENCIA DE ESTÁNDARES EDUCATIVOS

Tipos de Estándares	Status	Area, Materia o Temática + Grado y/o Nivel	Vínculos con el currículo, textos, materiales didácticos, capacitación docente, exámenes y otros.
<i>CONTENIDO (Estándares que definen lo que los profesores deberían enseñar y lo que se espera que los estudiantes aprendan en cada grado, desde la educación básica hasta el nivel superior de la educación secundaria).</i>	<i>Desarrollados</i>	<i>Matemáticas y Lectura 3º. Primaria 6º Primaria</i>	<i>Currículo Textos</i>
<i>DESEMPEÑO ESCOLAR (Estándares que describen, y con frecuencia ejemplifican, qué tipo de desempeño representa un logro inadecuado, aceptable o sobresaliente para un determinado nivel o ciclo de estudios).</i>	<i>No se han implementado</i>	<i>No se han implementado</i>	<i>Ninguno</i>
<i>OPORTUNIDAD PARA APRENDER (Estándares que definen la disponibilidad mínima de programas, lecciones, personal y otros recursos que las escuelas, distritos y estados deben proporcionar, si esperan que sus estudiantes sean capaces de satisfacer estándares de contenido y de desempeño exigentes)</i>	<i>No existen</i>	<i>No existen</i>	<i>Ninguno</i>

Fuente: Entrevista con la Directora del Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar.

Recuadro 3. ESTABLECIMIENTO DE ESTÁNDARES EN CENTROAMÉRICA

- *Definir parámetros de calidad para la educación básica en Centroamérica.*
- *El proyecto representa un esfuerzo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y los Ministerios de Educación de los países del área, con la finalidad de:*
 - *Fortalecer y revisar los proyectos de reforma curricular que se están llevando a cabo en cada país participante.*
 - *Aumentar la conciencia de que se necesitan metas y objetivos claros para lograr una educación de calidad.*
 - *Establecer puntos de referencia para medir el rendimiento académico.*
 - *Definir parámetros de calidad para la educación básica en Centroamérica.*
- *La investigación dio como resultado metas nacionales para primaria, y posteriormente estándares de contenido y desempeño, generándose así los estándares de ejecución y niveles de logro marcados por nivel de grado en las áreas de ciencias naturales, idioma español y matemáticas.*

Fuente: Proyecto Establecimiento de Estándares para la Educación Primaria.

Esto ha traído como consecuencia directa que en los últimos diez años las políticas educativas se han formulado de acuerdo con la visión de los gobiernos de turno y no como parte de un proyecto de nación. Dichas reformas, por tanto, son de corto plazo.

El sistema de evaluaciones debe institucionalizarse y expandirse, haciendo públicos los resultados.

La experiencia más reciente de pruebas nacionales es PRONERE, vigente desde 1997 y ejecutado por la Universidad del Valle de Guatemala (ver cuadro 3 para instancias anteriores).

Debido a que el apoyo financiero por parte del Ministerio de Educación ha sido cada vez más limitado, dicho programa ha subsistido con los recursos financieros proporcionados por el Banco Mundial. Consecuencia de ello es que en el 2001 sólo se aplicaron 14,523 pruebas (área rural). Esto contrasta con las 31,012 pruebas que fueron aplicadas en el año 2000.

Los resultados aún no tienen una difusión masiva y sistemática a través de los medios de comunicación social y, por lo tanto, el público en general no dispone de esta información. Se puede tener acceso a los datos, pero con autorización previa del MINEDUC.

Aunque hubo un pequeño grupo de empresarios de la educación que se opusieron legalmente a la divulgación de los resultados, algunos de los centros privados utilizaron los mismos para mejorar sus programas (los colegios bilingües, por ejemplo).

Para elaborar las pruebas del PRONERE se toman en cuenta los exámenes y criterios desarrollados en los diferentes programas vigentes, y recientemente se han empezado a utilizar los estándares creados a nivel centroamericano. La metodología también incluye observación directa en aulas, entrevistas con directores y maestros, y revisión de textos.

Sin embargo, se ha constatado que en ambos sectores (público y privado) los maestros tratan de ayudar a los alumnos durante el desarrollo de las pruebas.

Algunos maestros del sector oficial suelen preguntar por los test y los resultados. Esto ha ayudado a que se tome más en serio la necesidad de desarrollar e implementar estándares educativos a nivel nacional.

Otro dato importante es que los resultados obtenidos en las pruebas de PRONERE no influyen en la promoción educativa de los alumnos, ni son usados generalmente en la planificación para mejorar la enseñanza y el aprendizaje.

Cuadro 3. INICIATIVAS DE EVALUACIÓN ESCOLAR EN GUATEMALA

Nombre del examen o entidad que lo aplica	Año de aplicación	Grado o nivel (2)	Temática o área (3)	Tipo de muestra (4)	Publicación de resultados (5)	Uso de los resultados (6)
IIME/USAC	1987	6P	L, M	MN	G	n.d.
GILBERT	1992	1P,2P,4P,6P	L	ME	G	n.d.
CNP-MINED /BEST	1991 1992 1993 1994	[Pilotaje] 1P,2P,3P 3P 3P	L, M L, M L, M	MN MN MN	G, G, G,	DC DC DC
CNP-MINED	1995	P	L, M	MN	G, U	DC
PRONERE	1997 1998 1999 2000	3P,6P 3P,6P 3P,6P,3B,5D 3P, 6P	L, M L, M L, M L, M	MN MN MN MN	G, U G, U G, U G, U	DC DC DC DC,FP

Fuente: Reforma Educativa en Guatemala, ASIES/PREAL, 1999/ Entrevista con autoridades del PRONERE. (2) P: primaria, B:básico, D:diversificado, (3) L:lectura, M:matemática, (4) ME: muestra específica, MN: muestra nacional (5) G: para uso del Gobierno –especialmente del MINEDUC-, U: usuarios como docentes, universidades, centros de investigación y otros (6) DC: desarrollo curricular, FP: formación profesional.

Recuadro 4. ACCIONES VINCULADAS A LAS EVALUACIONES DEL PRONERE

Algunas de las acciones específicas vinculadas a los resultados de las evaluaciones que ha realizado el PRONERE son:

- *Mejoras en los programas de los colegios privados, después de hacerles recomendaciones específicas.*
- *Talleres sobre “destrezas del pensamiento” para los docentes del sector oficial, a nivel departamental, por parte del PRONERE.*
- *Talleres de capacitación para los docentes de la DIGEBI.*
- *Aumento de la inversión en infraestructura y materiales educativos durante el período 1996-1999.*
- *Alguna publicación de resultados en un medio de prensa en el gobierno anterior (esta ha sido la única publicación masiva hasta el momento).*

Fuente: Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar.

Sin embargo, en años anteriores se había logrado utilizar estos resultados para mejorar el de-sempeño de algunos establecimientos (ver recuadro 4). Estas pruebas no son requisito para ingresar a la universidad. Sin embargo, las universidades aplican pruebas de admisión a los alumnos que desean cursar estudios superiores. La queja generalizada de las universidades es que lo aprendido en diversificado no responde a las necesidades académicas del nivel superior.

No existen estándares de desempeño para los docentes.

Los resultados del PRONERE (con alguna excepción ya mencionada) no han sido utilizados para identificar las áreas específicas en las que se necesita la formación permanente. Sin embargo, la necesidad es obvia, por lo que actualmente la Dirección General de Calidad Educativa (DICADE) está trabajando con el sector magisterial en los componentes de transformación

curricular y profesionalización docente, dentro del marco del diseño de la reforma educativa.

Paradójicamente, algunos miembros del magisterio nacional representan a veces un obstáculo para un mayor desarrollo profesional permanente y que abarque todo el sistema educativo, con fines de actualización o mejoramiento de las destrezas de los docentes. El DICADE ha dialogado y, en algunos casos, hasta negociado, con los gremios magisteriales, como la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (STEG), para poder llegar a consensos sobre los estándares (de desempeño estudiantil, de contenido, o de desempeño docente). Finalmente, el principal obstáculo a vencer es, sin duda alguna, la poca conciencia que tiene la sociedad civil sobre la necesidad de implementar estándares de desempeño (tanto para alumnos como para docentes).

VII. EXISTE MUY POCA AUTONOMIA DE LAS ESCUELAS Y FALTAN MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS (F)

Entre 1990 y 2000 el Ministerio de Educación impulsó políticas orientadas hacia la desconcentración y descentralización del sistema educativo. Con la creación de 22 Direcciones Departamentales se pretendía desconcentrar las funciones del MINEDUC. No obstante, la mayoría de las decisiones en relación con la contratación y despido de docentes y directores, la promoción de los maestros y sus salarios, así como la utilización de los recursos educativos y el mantenimiento de la estructura, etc., son tomadas a nivel nacional por el MINEDUC (ver cuadro 4). En lo

que concierne al traslado de maestros a otra área, sector o centro educativo, no se tiene claro un sistema de acompañamiento que indique dónde es más necesario ni qué puesto deben ocupar (si docente o administrativo). Además, la Ley de Contrataciones del Estado dificulta avanzar con mayor rapidez en el proceso de descentralización, aunque el Sistema Integrado de Administración Financiera ha permitido avances importantes en el proceso de desconcentración financiera. Tampoco se logró concretar un nuevo modelo de supervisión educativa.

Cuadro 4. NIVEL DE TOMA DE DECISIONES EN EL SISTEMA EDUCATIVO 2000

	Nacional	Regional	Departamental	Municipal	Distrital	Comunitario	Escolar	Padres de familia	Comentarios
Contratación y despido de docentes	X			X				X	En las escuelas oficiales (públicas) los docentes son contratados y despedidos por el Ministro de Educación. Es importante mencionar que existen los Jurados de Oposición, que recomiendan, por medio de un proceso descentralizado, los distintos candidatos. En las escuelas municipales y por cooperativa (del nivel medio) el proceso está en manos de un Jurado Municipal. En las escuelas del PRONADE los padres de familia organizados en COEDUCAS contratan y despiden a los docentes.
Contratación y despido de directores	X								En las escuelas oficiales (públicas), la contratación y los despidos de los directores dependen del Ministro de Educación.
Promoción de maestros	X								En el sector oficial (público) la promoción de maestros se da mediante la <i>hoja de servicio</i> , firmada por el supervisor y el director de la escuela, la cual se presenta a la Junta Calificadora de Personal. Pero, en la práctica, raras veces se toma en cuenta la evaluación de desempeño, pesando más la antigüedad.
Salarios	X			X					Los salarios de los docentes de las escuelas oficiales (públicas) y el PRONADE son presupuestados por el MINEDUC. El financiamiento de maestros de las escuelas municipales es aportado por la municipalidad.
Presupuesto (utilización de los recursos)	X								El presupuesto de las escuelas oficiales y municipales (sector público) se determina por aula. En el caso del PRONADE, y de instituciones educativas subsidiadas parcialmente por el ministerio, es por maestro según el número de niños.
Mantenimiento de la infraestructura	X			X				X	En los últimos años la construcción de las escuelas es responsabilidad de los fondos sociales y el Ministerio de Comunicaciones. El mantenimiento está a cargo de las Juntas Escolares. El PRONADE también cuenta con un programa de instalaciones iniciales.
Textos escolares	X								El MINEDUC elige los textos escolares y es el responsable de que lleguen a todas las escuelas del sector oficial (público).
Horarios y organización del aula	X							X	El número de horas-clase es determinado según la jornada escolar, la cual debe cumplir con un mínimo de 180 días-clase.
Currículo educativo	X								Aún no se tiene un currículo oficial actualizado y universalmente utilizado por todos los sectores del sistema educativo.

Fuente: La mayoría de estos comentarios fueron obtenidos en entrevistas con funcionarios del MINEDUC y enriquecidos por expertos en educación dentro de un grupo de discusión (septiembre y octubre del 2001).

Se cuenta con organizaciones comunitarias para mejorar la gestión educativa.

El respaldo legal a las organizaciones comunitarias, mediante el reconocimiento de su personalidad jurídica a las Juntas Escolares (JE), ha permitido la participación de los padres de familia ad honorem en la toma de decisiones y la administración de los recursos destinados al mantenimiento de la escuela. Las JE administran un fondo de Q5.000 (US\$ 647) anualmente. Cada JE incluye al director de la escuela y a un maestro, representante de todo el claustro docente, además de los representantes de los padres de familia. El apoyo financiero ha sido un incentivo importante para el desarrollo de distintos proyectos. Asimismo la contratación de entidades privadas (a las que se les paga por resultados) para apoyar al MINEDUC en las actividades de promoción, organización y seguimiento de las JE, ha permitido alcanzar las metas establecidas en las distintas etapas del programa. Al mes de diciembre del 2000 el número total de juntas conformadas en el país fue de 8,379, equivalentes a más del 75% de establecimientos públicos que operan para la educación primaria. Para el año 2002 se tiene planificado apoyar a 500 más. Sin embargo, así como la Ley de Servicio Civil dificulta la transferencia de las funciones administrativas a las JE, tampoco existe un rumbo definido para los próximos años, a pesar de las fortalezas, oportunidades y beneficios que las JE ofrecen al sistema educativo.

Un nuevo modelo de gestión participativo de la educación ha sido la creación e implementación del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE). El programa tiene como propósito apoyar la organización y funcionamiento de escuelas autogestionadas, en zonas rurales de Guatemala que carecen de atención educativa. Este programa tiene una Unidad Ejecutora responsable de la coordinación del mismo. Como canal de comunicación entre esta unidad y las comunidades se encuentran las Instituciones de Servicios Educativos (ISE), instituciones privadas, lucrativas o no, con experiencia en el área geográfica, y contratadas para organizar a la comunidades en Comités Educativos (COEDUCAS), capacitarlas en la administración escolar y dar seguimiento a sus actividades. Los COEDUCAS son comités integrados por miembros de la comunidad donde se ubica la escuela, cuya responsabilidad es administrar las escuelas de

autogestión comunitaria. Los maestros son contratados por éstos. En septiembre del año 2000 el PRONADE contaba con 294, 233 niños (250,281 niños en primaria y 43,952 en preprimaria), tenía 9,305 docentes contratados y se habían conformado 3,439 COEDUCAS. El mismo año PRONADE atendía el 9% de los niños de primaria y el 17% de la preprimaria. Después de casi diez años, sus ventajas sobre el sistema tradicional han demostrado ser mayores que sus deficiencias, sugiriendo que la participación de los padres de familia en el proceso educativo puede ser un elemento importante en el cambio del modelo educativo y en la mejora de su calidad.

De igual forma, es necesario que los establecimientos de nivel medio, como los Institutos por Cooperativa, formen parte de la dinámica de la gestión descentralizada a través de la comunidad. Creados por iniciativa comunitaria [en 1972], los Institutos por Cooperativa son instituciones que ofrecen educación media a los jóvenes, especialmente en el interior del país, y propician la participación de padres de familia, docentes y autoridades municipales. Por estar sujetos al currículo general dispuesto por el MINEDUC, su gestión curricular se ve limitada. Solo se les permite hacer las adecuaciones tendientes a brindar orientación ocupacional en dichos institutos. Sin embargo, provistos de personalidad jurídica y de órganos propios de dirección, los Institutos por Cooperativa realizan, con mayor eficiencia interna que los institutos oficiales, su propia gestión administrativa.

Sin embargo, entre las recomendaciones del Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa realizado en el año 2001, se hizo alusión directa a las escuelas del PRONADE, y por Cooperativa sugiriendo que fueran oficializadas y/o eliminadas, por considerar que orientan a la privatización y atentan contra los servicios de la educación pública. Esto es lamentable, ya que los resultados de estos modelos de gestión han sido positivos. Por ejemplo, en las escuelas PRONADE los niños asisten más días a clase que en las escuelas oficiales. Además tienen mejores habilidades lingüísticas. El año pasado, un estudio de la Universidad Rafael Landívar concluyó que los niños que asisten a las escuelas de autogestión comunitaria en términos generales muestran mejores resultados que los de las escuelas públicas de administración centralizada.

VIII. LOS DOCENTES NECESITAN MEJOR FORMACIÓN E INCENTIVOS (F)

Guatemala es de los pocos países en América Latina, como Honduras, Nicaragua y algunos Estados de Brasil, que continúa graduando maestros de primaria urbana en el nivel medio. Actualmente, la *formación inicial* de los docentes consiste en tres (3) años de estudios en escuelas normales (escuelas públicas que forman maestros, ver recuadro 5) o colegios privados del nivel medio, donde se gradúan de maestros de educación preprimaria o primaria, urbana o rural, culminando así más o menos 13 años de formación primaria y secundaria, mientras que en otros países son 16 años. Para que un maestro pueda enseñar en la secundaria es necesario que continúe, a título personal, estudios universitarios para obtener un título de Profesor de Enseñanza Media o Licenciatura. Sin embargo, es generalizada la opinión de que la carrera docente se ha deteriorado de tal forma que ya no representa un atractivo profesional para la mayoría de los recién graduados, o simplemente se le mira como un “puente” hacia otras carreras mejor remuneradas. Las escuelas de formación docente, tanto públicas como privadas, deben contar con la “autorización” del MINEDUC para su funcionamiento, pero ello no significa *certificación de calidad*. Al no contarse con estándares, es obvio que dichas escuelas formen a sus alumnos con criterios diversos. La única norma que tiende a ser común es el programa de estudios mínimo que cada establecimiento debe cubrir para su autorización. En la actualidad se está trabajando en la elaboración de *perfiles* de catedráticos de las *Escuelas Normales*

Superiores, y en los *perfiles de ingreso y egreso* de los estudiantes de Magisterio, que se supone deben empezar a funcionar a partir del 2002. Con esto se busca que la formación de los futuros maestros pueda mejorar en un corto o mediano plazo, y también se cuente con criterios para medir la calidad de los maestros recién graduados. También existe desarticulación entre la oferta y la demanda de maestros. Por un lado, el promedio anual de graduación de maestros (sector privado y sector oficial conjuntamente) es de 15,241; mientras el sector educativo oficial absorbe anualmente sólo unos 2,500. Ocho de cada diez maestros graduados o se van a laborar al sector educativo privado o simplemente se dedican a otras actividades.

Por otro lado, el Ministerio de Educación establece un máximo de 35 alumnos por docente, en el sector público del área urbana se estiman aproximadamente 33 alumnos por maestro, y en la rural un promedio de 35 alumnos, lejos de la tasa mundial (22 alumnos por docente). En el área rural se necesitan más docentes *bilingües interculturales*, para brindar una educación de calidad que responda a las necesidades de las comunidades. En ese sentido se perciben al menos tres corrientes o puntos de vista en relación con la *formación docente inicial*: a) el traslado al ámbito de la educación superior; b) la transformación de las Escuelas Normales especializadas existentes (ver recuadro 5); c) o continuación de la formación de los maestros en el ámbito de la educación media.

Recuadro 5. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ESCUELAS NORMALES DE MAESTROS

Dicisiete de los 22 departamentos cuentan con escuelas e institutos normales oficiales. Paradójicamente la gran mayoría de ellos forman maestros de educación primaria urbana, en un país con un alto porcentaje de población maya-hablante y en área rural. Existen cuatro escuelas normales de preprimaria y por lo tanto su cobertura no llega ni siquiera al 20% de la demanda. Algunas iniciativas del MINEDUC para mejorar dichas escuelas, orientándolas a la educación bilingüe intercultural, son:

Programa de Apoyo al Sector Educativo –PROASE: *Se desarrolla en Alta Verapaz y Salamá, con el apoyo de la Unión Europea.*

Proyecto de Educación Maya Bilingüe Intercultural –PEMBI-: *Desarrollado desde 1995, con el apoyo del Departamento de Capacitación Técnico-Pedagógica de la Región VI de Educación, de la Asociación de Centros Educativos Mayas de Nivel Medio -ACEM-, el Consejo de Educación Maya -CNEM, y con el financiamiento de la Cooperación Alemana (GTZ).*

Proyecto BEZACHI (Basic Education Zacapa-Chiquimula): *Desarrollado inicialmente en los institutos normales para varones y señoritas -INVO e INSO- de Chiquimula, y en el Instituto Normal del Nororiente para el Desarrollo Ambiental, en Zacapa, con los auspicios de la UNESCO.*

Instituto Indígena Santiago / PRODESSA: *fundado en 1995 en la ciudad capital, es una experiencia de tipo comunitario dentro del sector privado para la formación de maestros rurales bilingües mayas y técnicos en desarrollo comunitario. El punto de partida en el proceso organizativo es la “autogestión educativa”.*

Fuente: Elementos para la Transformación de la Formación Docente Inicial, en el marco de la Reforma Educativa, Comité para la Transformación de las Escuelas Normales -CTEN, MINEDUC/ SIMAC, julio 2001.

Se acaba de poner en marcha un programa para la profesionalización de los docentes.

Tradicionalmente, los docentes en servicio, principalmente del sector público (oficial), tienen oportunidades de desarrollo profesional a través de cursos de diplomados y seminarios organizados por algunas universidades del país y organismos internacionales. En los mismos se especializan en lingüística, currículos, evaluación, administración educativa, diseño de materiales educativos, etc. Los criterios de selección para asistir no están estandarizados aún, y giran en torno al nivel de pobreza de las comunidades donde se ubican las escuelas y a la representatividad lingüística. Por ello a los docentes vinculados a estos programas también se les apoya con materiales de trabajo, alimentación y transporte. Asimismo se ha buscado incentivar a los docentes por medio de becas en el extranjero. Sin embargo, a partir de las opiniones recogidas en este estudio, dichas oportunidades son de difícil acceso, por no estar claros los procesos de selección.

Ante la enorme necesidad de cualificar y dignificar la carrera magisterial, la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, por medio de la Dirección de Calidad y Desarrollo Educativo (DICADE), ha propuesto un *Programa de Desarrollo Profesional del Recurso Humano*, el cual ha sido diseñado y normado por el MINEDUC con la participación de algunas universidades del país.

A partir de junio del 2002 se inició el proyecto. Según el MINEDUC, en julio del 2002 se contaba con aproximadamente 63,000 docentes inscritos (75%), en 360 sedes ubicadas en todo el país. Se cuenta con 330 facilitadores, 3 coordinadores por nivel y 60 coordinadores por departamento. La formación dura dos años divididos en cuatro semestres. El sistema es de tipo semipresencial, asistiendo un día a la semana (20 por semestre) y haciendo trabajos a distancia. A pesar del gran éxito alcanzado con la inscripción inicial de este programa, aún no se tiene claridad sobre cómo se evaluará al docente alumno. Tampoco se contempla ligarlo al resultado del PRONERE para conocer si el alumno ha mejorado su rendimiento. Lamentablemente el bono por productividad creado hace algunos años, a partir del año pasado, quedó universalizado para todos los maestros del sector público como parte del salario, razón por la cual tampoco se podrá utilizar para premiar el rendimiento. Otro inconveniente es que

los niños dejan de contar con el maestro durante los 40 días de clase al año. Se han contemplado diseños de guías, o la sustitución por otro maestro o los padres de familia, para cubrir al maestro el día que va a estudiar. El programa contempla formación para maestros de preprimaria, primaria y directores. Al final de los dos años aprobados los docentes obtendrán el título de un profesorado técnico.

Además, la discusión sigue abierta, puesto que dicho programa únicamente incluye al sector público. No se tiene claro cuál será la estrategia del sector privado para perfeccionar su recurso humano.

No existen incentivos (salariales y otros) para mejorar el desempeño de los maestros.

Los incentivos y remuneraciones de los maestros no están ligados a una evaluación sistemática del desempeño docente. La remuneración de los docentes del sector público está regida por el “escalafón” o catalogación magisterial, en el cual se establecen los salarios y el procedimiento para subir de clase docente, atendiendo a los criterios de tiempo de servicio y logros personales, que se traducen en puntos. El sector público ofrece mejores salarios en preprimaria y primaria, y el sector privado en el nivel medio (básico y diversificado), ya que en este sector generalmente los docentes tienen un alto grado de profesionalización o especialización universitaria. Los docentes del sector público gozan de mayor estabilidad en el cargo (son casi inamovibles) y sus salarios varían menos que los del resto de los trabajadores; además, su jornada de trabajo es más corta y gozan de más vacaciones durante el año. Esto significa que, si se consideran esas ventajas en relación con el resto del mercado laboral, el monto absoluto de los salarios del magisterio no resulta tan bajo.

No existen incentivos salariales o monetarios para el buen desempeño docente. Los aumentos salariales son por lo general “por decreto” y “para todos”, como resultado de decisiones políticas. Una plaza vacante es sinónimo de “ahorro” para el final del año escolar y para los planes futuros del MINEDUC. Tampoco se cuenta con un mecanismo o incentivo, ni siquiera del director de la escuela, para exigir responsabilidad a los docentes sobre su desempeño profesional. Los problemas en el sector público llegan incluso hasta el poco o nulo control de la asistencia de los docentes.

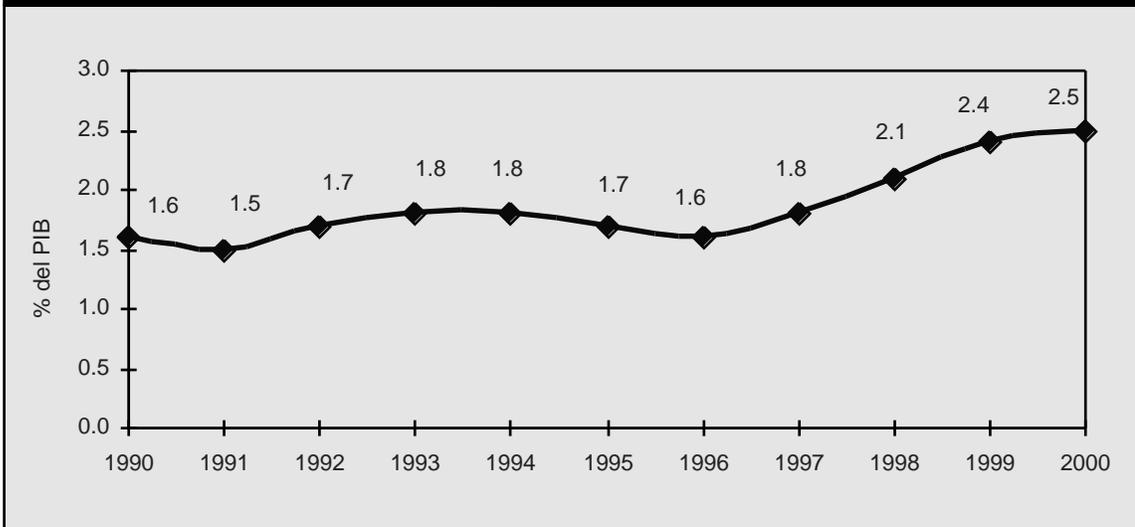
IX. HACE FALTA AUMENTAR Y PRIORIZAR LOS GASTOS EN EDUCACIÓN (C)

En la década de los 90, el gasto público en el sector educación respecto a la producción aumentó levemente hasta llegar al 2.5% en el 2000, cumpliendo la meta de los acuerdos de paz. Sin embargo, si lo comparamos con el resto de países de Centroamérica para el año 1997, sigue siendo el más bajo de la región, ya que Costa Rica asigna un 5.4% del PIB; Nicaragua un 3.9%; Honduras un 3.6%; Panamá 5.1% y El Salvador un 2.5%.

A pesar de que la cifra es inferior a la de los países de la región, sí representa un esfuerzo para Guatemala.

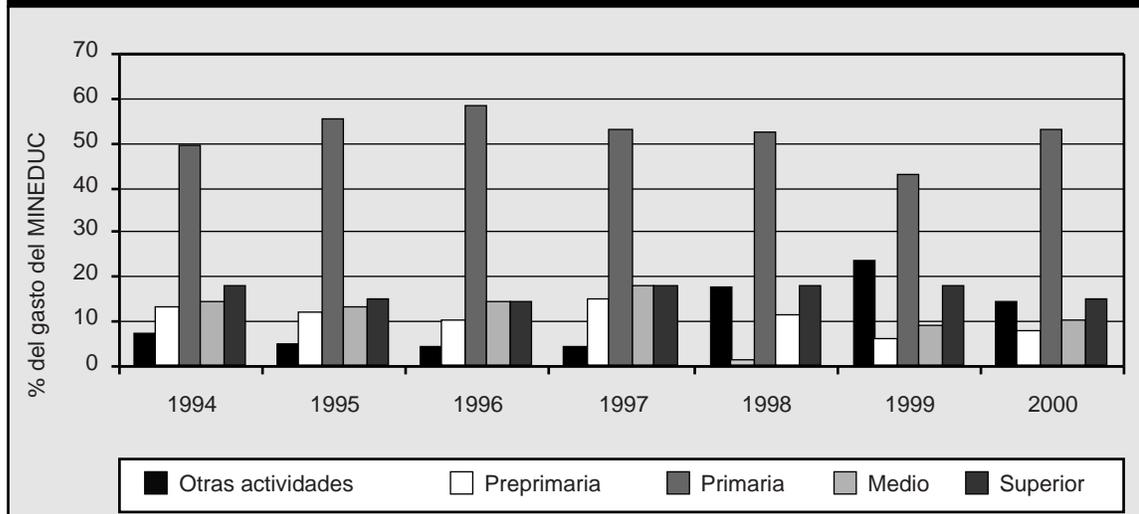
Luego de la firma de los acuerdos de paz en 1996, se suscribió el compromiso de aumentar en un 50% el gasto público en el sector educación, meta que se logró con éxito, pasando de 1.6% a 2.5% del PIB. (Ver gráfica17)

Gráfica 17. Gasto público en el sector educación con respecto al PIB (1990-2000)



Fuente: Cálculos propios a partir de información del BANGUAT y del MFP 1990-2000.

Gráfica 18. Porcentaje de gasto del Ministerio de Educación por nivel (1994-2000)



Fuente: MFP, Liquidaciones del Presupuesto 1994-2001, Anuario Estadístico de la Educación 2000.

A pesar de esta limitación en recursos económicos, durante el período 1997-2000 el Ministerio de Educación siempre destinó, en la mayoría de años, entre un 50% y un 60% de su presupuesto a primaria, de un 6% a un 8% al ciclo básico, y entre un 4% y 8% a preprimaria. Entre los años 1997 y 1999 a preprimaria y primaria se les asignó, además, entre el 10% y el 12% correspondiente a actividades comunes en ambos programas. Por lo tanto es importante resaltar el compromiso del sector en invertir en los primeros años de la educación lo cual se considera positivo, aunque aún se destina más del 10% al sector universitario. (Ver gráfica 18)

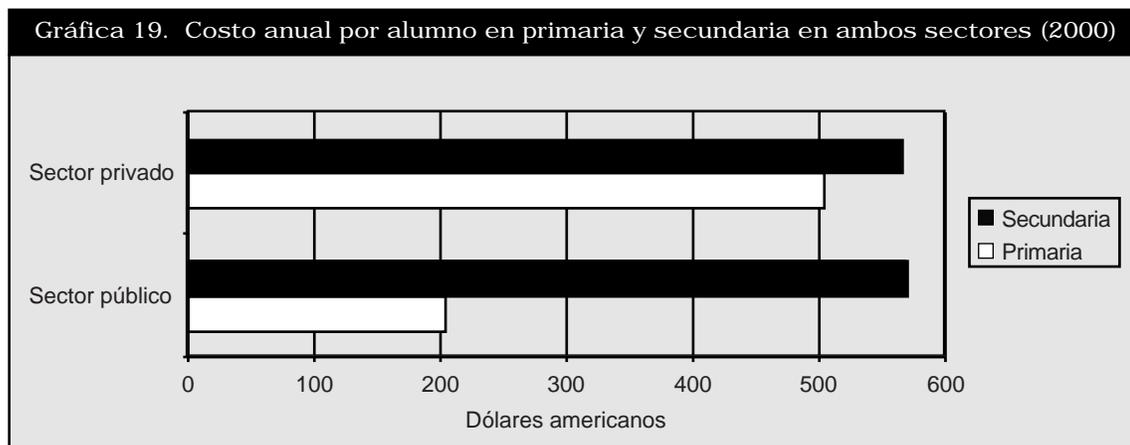
El gasto en educación se ha convertido en el más importante para el Gobierno.

Cabe destacar que el presupuesto asignado al Ministerio de Educación en la última década representa en promedio más de una décima parte (12%) del presupuesto total del Gobierno Central, siendo la institución que más recursos recibe entre los ministerios. Generalmente se destina entre el 95% y el 100% a gastos en recursos humanos, ya que los programas de infraestructura están a cargo de otras carteras (como el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas) y/o fondos sociales (como el Fondo de Inversión Social -FIS- y el Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-). Es decir, el gasto en educación es el más grande, si se analiza el presupuesto por finalidad,

orientándose la totalidad de dichos recursos al pago de personal administrativo y docente, y atención por alumno.

El costo anual por alumno atendido en el sector público en el 2000 fue de aproximadamente US\$ 118 en preprimaria, US\$ 157 en primaria, US\$ 298 en básico y US\$ 413 en diversificado. Se calculó que los padres de familia que prefirieron el sector privado invirtieron anualmente por alumno US\$ 503 en educación primaria (cinco veces más) y US\$ 570 en educación media (apenas un 20% más que en el diversificado público). Pero también los padres de familia con sus hijos en el sector público tuvieron que hacer gastos y éstos se calcularon, por alumno, en unos US\$ 47 anuales en la primaria y en US\$ 238 anuales en la secundaria para el mismo año. Sumando las aportaciones del sector público más lo que invierten los padres, resulta que el costo de un alumno en primaria es aproximadamente un 50% menor en el sector público, pero es prácticamente similar en la secundaria. (Ver gráfica 19)

El gasto promedio por alumno que se hace en Guatemala, respecto a otros países, es bajo. Por ejemplo, el gasto en Costa Rica es tres veces mayor y en los Estados Unidos diez veces más. Sin embargo, más gasto en educación no necesariamente está relacionado con mejor calidad.



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de la Encuesta Nacional Sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2000, INE.

La cobertura universal de la primaria parece no ser prioritaria.

Mientras tanto, la población escolar sigue en aumento y las prioridades del MINEDUC, a partir del 2000, se orientan no a la universalización de la educación preprimaria y primaria, sino a otros programas. Se siguen destinando recursos económicos a programas cuyos resultados no son evaluados (como la alfabetización, a la que se le destinó en el 2001 cerca de Q75 millones), o no han podido implementarse de forma universal (como los almuerzos escolares, con un monto de Q150 millones) y, por consiguiente, no ayudan a resolver la ineficiencia en la cobertura y la retención escolar, especialmente entre los más pobres. También existe un programa de becas; sin embargo, no se enmarca estratégicamente entre los logros que se desean obtener. (Ver recuadro 6)

No se ha fomentado suficientemente la cultura de rendición de cuentas a todo nivel.

En cuanto a los recursos destinados a educación, no sólo se ejecuta menos de lo presupuestado –muchas veces por recortes presupuestarios–, sino que no se evalúa sistemáticamente dicha ejecución. No se utilizan las metas para una evaluación sistemática de

sus logros. Tampoco existen sistemas de remuneración por incentivos, o estrategias que premien a las escuelas por su desempeño y avance en el logro de los objetivos.

Los recursos que se administran descentralizadamente tienen mayor control. A las escuelas oficiales, por ejemplo, se les exige un informe sobre progresos educativos, de acuerdo con el sector y el programa al que pertenezcan: el PRONADE debe presentar una liquidación cada trimestre, para poder recibir el pago respectivo; las Juntas Escolares deben presentar una vez al año la descripción de los proyectos y el estado general de cuentas con fotocopias de facturas y recibos, para poder asignar los Q 5,000 anuales por escuela; y los directores de las escuelas oficiales y privadas deben llenar los *cuadros informáticos* en abril y noviembre, a fin de presentarlos ante los supervisores para que sean trasladados a la Dirección Departamental, donde se realiza el respectivo procesamiento de datos.

Pese a estos esfuerzos, hace falta un mayor empeño en ejecutar eficientemente lo programado y medir sus resultados permanentemente, sobre la base de las metas señaladas en los planes de gobierno, y particularmente en los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz.

Recuadro 6. BECAS Y SUBSIDIOS

Los subsidios y las becas son sistemas que ofrecen alternativas de financiamiento a los padres de familia y al sostenimiento de centros educativos. Estos subsidios de apoyo educativo, otorgados generalmente a través de becas, han sido por un monto de Q300 al año por niño o niña, en el caso del programa Becas para la Paz, que funciona en las escuelas oficiales (públicas) urbanas y rurales. Igual monto reciben las niñas del programa Becas para la Niña, de las escuelas públicas rurales. En ambos casos es el padre de familia el que recibe el subsidio. Mientras tanto, las Becas especiales para niños que trabajan, aunque tienen asignado el mismo monto (Q300) por niño o niña, le es entregado a instituciones privadas. En el caso de los subsidios a ONG (como Fe y Alegría) e instituciones religiosas (como los Salesianos de Don Bosco), dedicadas a educación, la asignación es “discrecional”. Además, se le debe poner mucha atención a los criterios de selección de los beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas.

X. RECOMENDACIONES PARA LOGRAR MÁS EDUCACION Y DE CALIDAD

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años la educación en Guatemala afronta grandes desafíos: solo 8 de cada 10 niños asisten a la escuela primaria, la calidad de la educación es mediocre y los niños y niñas más pobres, indígenas y del área rural tienen muy pocas oportunidades. Si nos comparamos con otros países, especialmente de la región centroamericana, es evidente que nuestro desempeño deja mucho que desear.

Por lo tanto, hacemos un llamado urgente a los funcionarios de gobierno, a los líderes políticos, a los padres de familia y a la comunidad en general para que se tomen las siguientes medidas.

Reorientar las políticas educativas del Ministerio de Educación y situarlas en el marco de recomendaciones internacionales, como las propuestas en los informes de PREAL (1998, 2000, y 200), principalmente las que se refieren a la *gestión* y a la *calidad* de la educación:

- Transferir a los padres de familia, a los docentes y a la comunidad educativa una amplia cuota de responsabilidad en el manejo del sistema educativo y en la administración de la escuela.
- Establecer estándares comunes y ampliamente consensuados, que orienten la labor educativa, así como también un sistema unificado para medir cumplimiento y dialogar ampliamente sus resultados.
- Renovar la profesión docente con incrementos salariales ligados al desempeño profesional, mejorando la calidad en la formación inicial y promoviendo la capacitación para el servicio.
- Aumentar la inversión pública por alumno en la educación preprimaria y primaria.

Establecer con todos los sectores de la sociedad civil una estrategia de largo plazo (por lo menos 20 años), clara y concreta, en el marco de la reforma educativa. La misma debiera tener como meta lograr

el acceso de todos los niños y jóvenes a los nueve años de escolaridad, tal y como lo señala la Constitución. Para alcanzar dicha meta será importante que todos los niños asistan a la escuela, y además combatir frontalmente el ausentismo, la deserción y la repitencia de las poblaciones en edad escolar, especialmente de la población pobre y desarraigada del área rural, favoreciendo una educación bilingüe intercultural en las poblaciones indígenas, con equidad de género. El plan debería contemplar el avance de ciertos indicadores que darían la pauta para conocer el esfuerzo que cada año debe hacerse, a fin de lograr las metas en el largo plazo.

Contar con un marco educativo moderno, acorde con la Constitución y los acuerdos de paz. La descentralización debería ser un proceso dinámico, cuya finalidad sea cambiar el rol del Estado, permitiendo una mayor participación de la sociedad en la fiscalización del uso y administración de los recursos. Debe haber una estrategia de largo plazo, que sirva de base al proceso descentralizador. Esto contempla la revisión de varias leyes. Comenzar con la Ley de Educación Nacional, formular su reglamento, y aclarar el rumbo de la reforma educativa, retomando el modelo de “descentralización hacia las propias comunidades educativas” que proponen los acuerdos de paz. Esto implica fortalecer las Juntas Escolares y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo -PRONADE-, garantizando el financiamiento, la capacitación, la supervisión y la rendición de cuentas. Es importante analizar la Ley de Descentralización (Decreto No. 14-2002), cambiar la Ley de Servicio Civil, el Estatuto Docente (Decreto Legislativo 1485 del Congreso), y promover una normativa que contenga los incentivos correctos para la administración del recurso humano, permitiendo una administración descentralizada del personal que se requiere en los servicios de educación. También es fundamental el cambio en la Ley de Contrataciones. Se sugiere que el MINEDUC establezca una normativa clara y coherente para los establecimientos educativos privados, pero mejorando la supervisión de los mismos.

Implementar estándares de desempeño en todos los niveles del sistema, estableciendo al mismo tiempo un sistema nacional de evaluación escolar. Es imprescindible y urgente unificar los criterios en cuanto al currículo educativo, respetando la diversidad de lenguas y culturas que componen la sociedad guatemalteca. El Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar –PRONERE– debidamente fortalecido (tanto con recursos humanos como financieros) permitirá medir la calidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje en todas las áreas, sectores y niveles. Su ejecución debe estar a cargo de una organización ajena al MINEDUC y los resultados deben publicarse permanente y sistemáticamente, para que la comunidad educativa conozca dónde se encuentra y hacia dónde se dirige la calidad de sus estudiantes. Los datos deben utilizarse para tomar decisiones sobre aspectos como el currículo, el perfeccionamiento docente, incentivos a las escuelas y otros.

Consolidar el Programa de Desarrollo Profesional de los maestros y contar con un sistema de evaluación del desempeño de los docentes, para complementar una política de remuneraciones basada en los incentivos y el reconocimiento al mérito. En este sentido se recomienda que los aumentos de los maestros se canalicen por medio de un bono asociado

al mérito y no necesariamente por la antigüedad o los estudios realizados.

Priorizar el gasto público en educación, de tal forma que el presupuesto sea asignado a partir de la evaluación anual de las metas físicas establecidas (alumnos, alfabetizados, docentes, textos escolares, desayunos y almuerzos escolares, becas y otros). No basta con aumentar el presupuesto en educación; es necesario tener claro en qué y cómo se va a invertir. Además, se deben asignar más recursos a los niveles de preprimaria y primaria, y principalmente a la educación en todos los niveles de la población en condiciones de pobreza. Lo anterior plantea también la necesidad de favorecer la existencia de otros modelos mixtos (público-privado) de gestión de la educación, aun cuando oficialmente pertenezcan al sector público (como las escuelas municipales y por cooperativa). Hay que estudiar una modalidad de financiamiento mixto para toda la secundaria, donde los padres aporten una suma de dinero, aunque pequeña, para educar a sus hijos.

El tema educativo debe ser prioritario. La participación de todos será decisiva para que cada niño guatemalteco tenga más y mejor educación. Lo invitamos a que sea usted protagonista de un país distinto, un país con personas educadas.

ANEXO I. CUADRO RESUMEN: INDICADORES EDUCATIVOS DE GUATEMALA



Indicador	Cifra	Año
Producto Interno Bruto per cápita (US\$ PPA)	3,821	2000
Población (millones)	11.4	2000
Tasa de analfabetismo -personas de 15 años o más- (%)	31.7	2000
Promedio de educación de la fuerza de trabajo -personas entre 25 y 59 años de edad- (años)	4.1	2000
Fuerza de trabajo -personas entre 25 y 59 años de edad- con 12 o más años de educación (%)	6.9	2000
Expectativa de vida escolar de los hombres (años)	10.0	1998
Expectativa de vida escolar de las mujeres (años)	8.0	1998
Matrícula neta primaria (%)	78.7	2000
Matrícula neta secundaria (%)	25.1	2000
Matrícula neta terciaria (%)	14.3	2000
Cohorte que llega al quinto grado -hombres- (%)	52.0	1997
Cohorte que llega al quinto grado -mujeres- (%)	47.0	1997
Población entre 25 y 59 años de edad con primaria completa (%)	39.3	2000
Población entre 25 y 59 años de edad con secundaria completa (%)	26.3	2000
Población entre 25 y 59 años de edad con terciaria completa (%)	6.9	2000
Promedio de escolaridad -población entre 25 y 59 años- área urbana (años)	6.6	2000
Promedio de escolaridad -población entre 25 y 59 años- área rural (años)	2.2	2000
Promedio de escolaridad -población entre 25 y 59 años- hombres (años)	4.8	2000
Promedio de escolaridad -población entre 25 y 59 años- mujeres (años)	3.5	2000
Promedio de escolaridad -población entre 25 y 59 años- en extrema pobreza (años)	1.1	2000
Promedio de escolaridad -población entre 25 y 59 años- en pobreza (años)	2.0	2000
Promedio de escolaridad -población entre 25 y 59 años- no pobres (años)	6.3	2000
Promedio de escolaridad -población entre 25 y 59 años- indígenas (años)	2.0	2000
Promedio de escolaridad -población entre 25 y 59 años- no indígenas (años)	5.4	2000
Cohorte que terminan el quinto grado sin repetir (%)	30	Cohorte de 1994
Tiempo efectivo de clases en primaria rural (días)	135	2000
Tiempo reglamentado de clases (días)	180	2000
Gasto público en educación como porcentaje del PIB	2.5	2000
Gasto del Ministerio de Educación como porcentaje del PIB	1.7	2000
Gasto público en educación en enseñanza primaria (%)	54.0	2000
Gasto público en educación en enseñanza secundaria (%)	8.0	2000
Gasto público en educación en enseñanza terciaria (%)	11.0	2000
Gasto público anual por alumno en todos los niveles (US\$ PPA)	367	2000
Gasto público anual por alumno en la enseñanza preprimaria (US\$ PPA)	269	2000
Gasto público anual por alumno en la enseñanza primaria (US\$ PPA)	357	2000
Gasto público anual por alumno en la enseñanza secundaria (US\$ PPA)	746	2000
Gasto promedio anual en educación por hogar (US\$ PPA)	335	1998
Salario inicial anual de maestros de primaria (US\$ PPA)	6,712	2000
Salario inicial anual de maestros de secundaria con jornada completa (US\$ PPA)	7,140	2000
Promedio de alumnos por docente en la enseñanza primaria (sector público y privado)	33	2000
Promedio de alumnos por docente en la enseñanza secundaria (sector público y privado)	14	2000
Alumnos de 6° grado de primaria del área rural que aprobaron la prueba nacional de rendimiento escolar en lectura (%)	21	1999
Alumnos de 6° grado de primaria del área rural que aprobaron la prueba nacional de rendimiento escolar en matemática (%)	37	1999
Alumnos de 6° grado de primaria del área urbana que aprobaron la prueba nacional de rendimiento escolar en lectura (%)	19	1999
Alumnos de 6° grado de primaria del área urbana que aprobaron la prueba nacional de rendimiento escolar en matemática (%)	34	1999
Alumnos de 3er grado de primaria del área rural que aprobaron la prueba nacional de rendimiento escolar en lectura (%)	38	1999
Alumnos de 3er grado de primaria del área rural que aprobaron la prueba nacional de rendimiento escolar en matemática (%)	15	1999
Alumnos de 3er grado de primaria del área urbana que aprobaron la prueba nacional de rendimiento escolar en lectura (%)	31	1999
Alumnos de 3er grado de primaria del área urbana que aprobaron la prueba nacional de rendimiento escolar en matemática (%)	15	1999

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO II. CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro 1-A. Tasa neta de escolaridad según nivel y departamento (1991 y 2000) -Porcentaje-								
Departamento	Preprimaria		Primaria		Básico		Diversificado	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Total	16.0	37.5	71.6	84.3	17.6	24.0	9.3	15.0
Alta Verapaz	11.0	27.3	36.5	63.2	5.3	8.4	3.3	4.9
Baja Verapaz	7.4	37.7	70.3	88.6	9.3	16.7	3.4	7.7
Chimaltenango	16.4	35.4	75.7	85.6	14.5	24.4	4.4	11.3
Chiquimula	10.0	32.4	66.4	81.5	12.9	19.6	10.5	12.8
El Progreso	15.4	34.8	94.7	85.8	19.7	29.4	3.2	16.0
Escuintla	10.0	43.0	72.7	98.6	15.1	28.8	5.8	15.1
Guatemala	36.5	47.6	91.3	85.1	44.0	44.5	23.9	31.3
Huehuetenango	9.9	28.9	54.5	73.7	6.6	11.6	3.9	7.2
Izabal	8.3	29.2	63.8	81.3	12.6	19.9	5.3	12.8
Jalapa	6.9	29.8	78.4	79.0	12.4	17.1	7.6	9.7
Jutiapa	6.6	28.5	82.3	100.4	13.9	22.5	6.1	12.1
Petén	9.4	46.0	61.2	102.7	10.5	18.5	3.6	10.9
Quetzaltenango	18.2	39.6	82.4	90.3	19.6	27.4	15.0	22.9
Quiché	7.8	40.3	45.0	81.5	4.6	9.3	1.7	4.2
Retalhuleu	8.7	38.0	76.3	95.4	15.9	27.2	6.9	14.2
Sacatepéquez	23.1	38.4	89.0	78.2	27.0	27.1	16.8	17.1
San Marcos	6.1	30.8	74.7	91.2	9.8	17.9	4.1	8.5
Santa Rosa	7.7	26.0	85.5	90.2	13.9	21.6	3.5	10.2
Sololá	27.6	53.7	65.8	79.8	8.1	16.3	3.6	5.5
Suchitepéquez	10.7	39.2	74.6	86.4	13.4	21.0	6.4	13.2
Totonicapán	19.3	38.4	64.1	81.4	7.1	13.2	1.1	2.7
Zacapa	11.4	32.6	81.7	79.9	22.2	23.8	11.4	14.9

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Educación 1991 y 2000, MINEDUC.

Cuadro 2-A. Escolaridad promedio por región para personas de 14 a 65 años que no están en la escuela (1989 Y 2000) -Número de años-		
Región	1989	2000
Metropolitana	5.3	6.4
Norte	1.3	2.1
Nor-oriente	2.7	3.7
Sur-oriente	2.7	3.3
Central	2.9	4.1
Sur-occidente	2.4	3.3
Nor-occidente	1.5	2.1
Petén	2.6	3.0

Fuente: Cálculos propios a partir de Guatemala, Basic Education Strategy: Equity and Efficiency in Education, World Bank y Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2000, INE.

ANEXO III. CALCULO DE LAS CALIFICACIONES DEL INFORME DE PROGRESO EDUCATIVO GUATEMALA 2002

Los criterios utilizados en la calificación cuantitativa se basan inicialmente en las metas establecidas en los acuerdos de paz de 1996 para el año 2000, y se complementan con metas o promedios internacionales.

Indicador	Calificación	Tendencia	Forma de Cálculo																				
Cobertura	67	↑	<p>El acuerdo de paz sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria compromete al Gobierno a facilitar el acceso de toda la población entre 7 y 12 años de edad a por lo menos 3 años de escolaridad, antes del año 2000. Según estimaciones propias con datos de la ENCOVI 2000, la escolaridad de ese rango de población era de 2.2.</p> <p>Cálculo: $(2.2 / 3) * 100 = 73$ Meta Constitucional: 9 años Escolaridad Promedio (población de 25 a 65 años) = 4 años Cálculo: $(4 / 9) * 100 = 44$ Se escogió una ponderación de 80 / 20, debido a que la meta constitucional es demasiado ambiciosa, pero es nuestra referencia de largo plazo. Cálculo Total: $(73*80/100) + (44*20/100) = 67$. Fuente: El acuerdo de paz sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida -ENCOVI 2000- INE.</p>																				
Eficiencia	49	↓	<p>De cada 10 niños que ingresan a primer grado de educación primaria, tan sólo 3 terminan (30 puntos de 100) El porcentaje de la cohorte que llega al 5to grado -promedio CA para el 1996- es de 73, mientras que para Guatemala es de 50. Cálculo: $(50/73)*100= 68$ Cálculo Total: Se escogió una ponderación de 50 / 50 $30+68=98 \quad 98/2=49$ Fuente: Proyecto Medir 2000, World Development Indicators.</p>																				
Calidad	55	↔	<p>Desde 1997 se iniciaron las pruebas de rendimiento para tercero y sexto años de primaria en matemáticas y lectura. La evaluación muestra un resultado mediocre. Resultados para el año 2000 Tercer grado de primaria: lectura 61.53, matemáticas 48.65 Sexto grado de primaria: lectura 48.80, matemáticas 60.67 Cálculo:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Grado</th> <th># Niños Inscritos</th> <th>Ponderación</th> <th>Nota promedio</th> <th>Resultado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Tercero</td> <td>289,559</td> <td>0.65</td> <td>55.09</td> <td>36</td> </tr> <tr> <td>Sexto</td> <td>156,979</td> <td>0.35</td> <td>54.75</td> <td>19</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>55</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: PRONERE 2000; Anuario Estadístico de la Educación 2000, MINEDUC 2000.</p>	Grado	# Niños Inscritos	Ponderación	Nota promedio	Resultado	Tercero	289,559	0.65	55.09	36	Sexto	156,979	0.35	54.75	19	Total				55
Grado	# Niños Inscritos	Ponderación	Nota promedio	Resultado																			
Tercero	289,559	0.65	55.09	36																			
Sexto	156,979	0.35	54.75	19																			
Total				55																			
Equidad	42	↑	<p>Según la ENCOVI, la tasa de analfabetismo de mujeres, indígenas pobres, del área rural, de 15 o más años de edad, para el año 2000 era de 70.9% (29.1 % de alfabetismo). La meta de los acuerdos de paz era una tasa de alfabetismo de 70%.</p> <p>Cálculo: $(29.1*100)/70=41.57= 42$ Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida -ENCOVI 2000- INE.</p>																				
Estándares y Evaluaciones	40	↑	<p>En 1999 el MINEDUC elaboró los estándares educativos del nivel primario. Sin embargo, aún no se han implementado. Es urgente utilizar estos estándares para poder medir el progreso en el cumplimiento de las metas del sistema educativo.</p> <p>Cálculo: 1) existen estándares (100); 2) se han aplicado (0); nota promedio: $(100+0)/2= 50 * .80 = 40$ Como no se participa en pruebas internacionales, se le dio una ponderación de 80 % a la nota final. Fuente: MINEDUC y PRONERE.</p>																				



Indicador	Calificación	Tendencia	Forma de Cálculo
Gestión y Rendición de Cuentas	15	↑	<p>La desconcentración hacia las direcciones departamentales, la creación de las gerencias y el nuevo modelo de autogestión educativa han mejorado la parte operativa del MINEDUC. Sin embargo, la administración de los recursos sigue centralizada en su mayoría. Cálculo: Se analizaron 9 variables que tienen relación con la toma de decisiones y se les calificó en función de si la decisión está más cerca de los padres de familia con 100 y si es a nivel central con 0. Es importante notar que tan sólo el 14% del presupuesto del MINEDUC se administra descentralizadamente. Decisiones: contratación y despido de docentes (14), contratación y despido de directores (14), promoción de maestros (0), salarios (0), presupuesto (14), mantenimiento de la infraestructura (80), textos escolares (0), horarios y organización del aula (14) y currículo educativo (0). Suma de resultados = 136; nota promedio: 136/9 = 15</p> <p>Fuente: Investigaciones y entrevistas; Grupo Focal, 2001.</p>
Perfeccionamiento Docente	33	↑	<p>La formación inicial y la capacitación de los docentes no es suficientemente cualificada, y los incrementos salariales no están ligados al desempeño profesional. No se han reformado los pénsun de las normales y el programa de profesionalización docente de inició en junio del 2002. Cálculo: 1) No se han modificado los pénsun en las normales, pero están en discusión (33%); 2) el programa de profesionalización docente estaba en la fase de discusión (33%); nota promedio: $33+33/2= 33$</p> <p>Se consideró 33%, ya que se encontraban en una de tres etapas ambas acciones.</p> <p>Fuente: Entrevistas MINEDUC.</p>
Financiamiento	74	↑	<p>Aun cuando se han aumentado los presupuestos ejecutados en el sector educación (de 1.6% del PIB en 1990 a 2.5% del PIB en el 2000) y se ha logrado la meta establecida en los acuerdos de paz, hace falta priorizar más el gasto en educación preprimaria y primaria. El año 2000 se invirtió un 70.49% en educación en primaria y preprimaria. Para lograr la universalización de la primaria se requieren US\$ 84 millones, lo que significa dedicar por lo menos el 80% del presupuesto del MINEDUC a los primeros grados. Cálculo: Meta del Acuerdo Socio Económico: (100); porcentaje de educación primaria y preprimaria actual vrs lo sugerido: $70.49 / 80 = (88)$; nota promedio: $(100+88)/2= 94$</p> <p>El gasto público promedio en educación en países de la región latinoamericana es de 4.6% respecto a la producción. Cálculo: $(2.5/4.6)*100=54$</p> <p>Cálculo total: Se escogió una ponderación de 50 / 50 $(94+54)/2=74$</p> <p>Fuente: El acuerdo de paz sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; Anuario Estadístico de la Educación 2000, MINEDUC 2000. UNESCO, 2000.</p>

Escala	↑ Progreso	Calificación: <i>A Excelente (90-100)</i> <i>B Bueno (75-89)</i> <i>C Regular (60-74)</i> <i>D Malo (30-59)</i> <i>F Pésimo (0-29)</i>
	↔ Estancado	
	↑ Retroceso	

Se aprueba con 60 puntos o más; se reprueba con menos de 60 puntos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria**, México, mayo 1996.
- Acuerdo sobre identidad y derecho de los pueblos indígenas**, México, marzo 1995.
- Análisis adicionales de resultados del Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar –PRONERE–**, Instituto de Investigaciones Educativas de la Universidad del Valle de Guatemala, enero-2001.
- Análisis de Impacto de la Autogestión. La experiencia del PRONADE**, CIEN, Guatemala, 1999.
- Anuarios Estadísticos de la Educación**, UDI/MINEDUC, Guatemala, Período: 1991-2001.
- Conclusiones del Diálogo Nacional para la Reforma Educativa, Comisión Consultiva**, MINEDUC, mayo 2001.
- Constitución Política de la República de Guatemala**.
- Datos sobre Promoción, Repitencia y Deserción del Nivel Primaria de Niños 1992-2000**, UDI-MINEDUC, enero 2000-.
- Elementos para la Transformación de la Formación Docente Inicial, en el marco de la Reforma Educativa**, Comité para la Transformación de las Escuelas Normales –CTEN, MINEDUC/ SIMAC, julio 2001.
- Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2000: La pobreza en Guatemala principales resultados** – INE, Guatemala, octubre 2001.
- Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos Familiares 1998-1999**, INE, Guatemala, agosto de 1999.
- Establecimiento de Estándares para la Educación Primaria en Centroamérica**, CECC/ OEI, San José de Costa Rica, 2001.
- GALO DE LARA Carmen María, **Reforma Educativa en Guatemala**, ASIES/ PREAL, 1999.
- Informe Educación Para Todos: Guatemala 1990-1998**, MINEDUC 1999.
- Informe sobre Desarrollo Humano 2000**, PNUD.
- Informe Sobre Desarrollo Humano 2001**, PNUD.
- Informe Ejecutivo de los Resultados del PRONERE 2000**; Instituto de Investigaciones Educativas de la Universidad del Valle de Guatemala, enero 2001.
- Informe Ejecutivo de los Resultados del PRONERE 1999**; Instituto de Investigaciones Educativas de la Universidad del Valle de Guatemala, septiembre 1999.
- Informe Ejecutivo de los Resultados del PRONERE 1998**; Instituto de Investigaciones Educativas de la Universidad del Valle de Guatemala, diciembre 1998.
- Ley de Educación Nacional**, Decreto 73-76.
- Ley de Educación Nacional**, Decreto Legislativo 12-91.
- Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado**, Ministerio de Finanzas Públicas. Período 1991-2001.
- Memorias de Labores**, MINEDUC. Guatemala , Período 1996-1999.
- Para salir de Xib'alb'a. Los Institutos por Cooperativa en Guatemala**, GTZ, marzo 2001.
- Plan de Acción 1996-2000: Desarrollo Social y Construcción de la Paz**, SEGEPLAN, noviembre 1996).
- Plan de Gobierno, Sector Educación 2000-2004**, MINEDUC, julio 2000.
- Plan de Trabajo**, MINEDUC, (1996-1999).
- Proyecto Medición de Indicadores y Resultados**; MEDIR/ USAID, 1999.
- “Reglamento para determinar las jornadas de trabajos de los niveles y áreas de la educación de Guatemala”, Acuerdo Ministerial No.927 (1972) en **Legislación Educativa 1966-1992**, CENALTEX/ MINEDUC, 1993.
- “Reglamento de la Ley de Educación Nacional”, Acuerdo Gubernativo #13-77 (7-Nov-1977).
- Reporte Mundial de la Educación 2000**, UNESCO.
- Reporte Mundial de la Educación 2001**, UNESCO.
- RUANO DE FLORES Elizabeth, “Calidad de la Educación” en **Reforma Educativa en Guatemala**, ASIES-PREAL, Guatemala, 1999.
- SAZO DE MENDEZ Eva, “Educación Bilingüe Intercultural” en **Reforma Educativa en Guatemala**, ASIES/ PREAL, 1999.
- World Development Indicators**, World Bank, 2000.



El PREAL es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington D.C. y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile. Fue creado 1995 con el objetivo de establecer una red amplia y activa de actores a cargo de la promoción de la reforma educativa en los países de la región. Actualmente representa, en el concierto internacional, una importante voz independiente que persigue involucrar a líderes de la sociedad civil en tareas relacionadas con el diseño de políticas y el manejo de reformas educativas. La mayoría de las actividades de PREAL son desarrolladas por una red regional de centros de investigación y políticas públicas que trabajan en la promoción de la reforma educativa

El PREAL contribuye al mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación por medio de la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la búsqueda de acuerdos nacionales y apoyos a organizaciones del sector público y privado para perfeccionar la política educacional y los procesos de reforma y la identificación y difusión de innovaciones y mejores prácticas.

Las actividades de PREAL son posibles gracias al generoso apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación Avina, el Fondo GE, la Fundación Tinker y otros donantes.



DIALOGO
INTERAMERICANO

El Diálogo Interamericano es un destacado centro norteamericano de análisis de políticas y de intercambio de ideas e información sobre asuntos hemisféricos. Está integrado por más de cien distinguidos ciudadanos del continente americano, entre ellos dirigentes políticos, empresariales, académicos, de los medios de comunicación y líderes de la sociedad civil y el mundo no-gubernamental. Siete miembros del Diálogo han sido presidentes de sus países y más de doce han ocupado cargos ministeriales.

El Diálogo procura mejorar cualitativamente el debate y el proceso de toma de decisiones referentes a los problemas hemisféricos; brindar oportunidades de cooperación económica y política regional; y presentar propuestas de acción innovadores y prácticas a los gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no-gubernamentales. Desde 1982, y en el marco de sucesivos gobiernos republicanos y demócratas así como de los correspondientes cambios de autoridades de gobierno en los países de América Latina, la región del Caribe y Canadá, el Diálogo ha contribuido de manera importante al diseño de objetivos y opciones en el campo de las relaciones interamericanas.



La Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile, es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, constituida en 1968, con el propósito de crear una instancia académica independiente destinada a apoyar y facilitar la investigación interdisciplinaria y pluralista en torno a aspectos relevantes del desarrollo nacional e internacional.

CINDE se caracteriza por un estilo de trabajo descentralizado, apoyado en una amplia red de colaboradores externos, que se materializa por medio de proyectos de investigación, seminarios, talleres y grupos de estudio o de trabajo, con libertad de publicación en los diversos medios existentes. De esta manera, CINDE constituye un lugar de encuentro, de intercambio de información y de debate entre profesionales y especialistas de distintas corrientes y ámbitos sociales, interesado también en promover el intercambio de experiencias internacionales.



El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) es una entidad privada, apolítica y no lucrativa fundada en 1982. Obtuvo su personalidad jurídica el 3 de septiembre de 1984, mediante el Acuerdo Gubernamental 756-84.

Su misión es impulsar el desarrollo económico de Guatemala mediante:

- El estudio técnico de los problemas económicos y sociales del país.
- El análisis y conocimiento de los mismos.
- El planeamiento de soluciones concretas, congruentes con la realidad guatemalteca.

